

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

PLAIDOYER POUR UNE
DIRECTIVE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR

LOUISE FECTEAU

FÉVRIER 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	vi
RÉSUMÉ	vii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE – ÉTAT DE SITUATION	4
1.1. Les évaluations environnementales stratégiques	5
1.2 Situation au Québec.....	8
1.3 Obstacles institutionnels et contexte québécois	13
CHAPITRE II	
MÉTHODOLOGIE, PRINCIPES ET FACTEURS DE SUCCÈS	20
2.1 MÉTHODOLOGIE	21
2.1.1 Choix des directives de référence.....	21
2.1.2 Le cadre législatif québécois	24
2.1.3 Travaux de différents auteurs	25
2.2 LES PRINCIPES	26
2.3 LES FACTEURS DE SUCCÈS	26
CHAPITRE III	
PROPOSITION DE DIRECTIVE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION	
ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES	28
3.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.....	29
3.1.1 Les acteurs concernés.....	29
3.1.2 Méthodes disponibles	32
3.1.3 Coûts et délais.....	35
3.1.4 Mesures d'accompagnement	36

3.2	LE TRI PRÉLIMINAIRE.....	36
3.2.1	Les directives de référence	37
3.2.2	Les pratiques québécoises	41
3.2.3	Évaluations et recommandations.....	45
3.3	LE CADRAGE	48
3.3.1	Les directives de référence	48
3.3.2	Les pratiques québécoises	49
3.3.3	Évaluations et recommandations.....	51
3.4	L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	54
3.4.1	Les directives de référence	55
3.4.2	Les pratiques québécoises	56
3.4.3	Évaluations et recommandations.....	57
3.5	VALIDATION ET CONSULTATION	59
3.5.1	Les directives de référence	60
3.5.2	Les pratiques québécoises	61
3.5.3	Évaluations et recommandations.....	62
3.6	ANALYSE ET DÉCISION	64
3.6.1	Les directives de référence	64
3.6.2	Pratiques québécoises.....	65
3.6.3	Évaluation et recommandations	66
3.7	CONTRÔLE ET SUIVI	68
3.7.1	Les directives de référence	68
3.7.2	Les pratiques québécoises	69
3.7.3	Évaluation et recommandations	70
	CONCLUSION	73

APPENDICE A

LA DIRECTIVE DU CABINET SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS DE POLITIQUES, DE PLANS ET DE PROGRAMMES	76
--	----

APPENDICE B

DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIVE A L'EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT	89
---	----

APPENDICE C

SYNTHESE DES FORCES ET FAIBLESSES DE ONZE METHODES COURAMMENT UTILISEES EN EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATEGIQUE	114
--	-----

APPENDICE D

RECOMMANDATIONS EXTRAITES DU MEMOIRE DU COMITE DE L'AQEI POUR LE SUIVI ENVIRONNEMENTAL	119
---	-----

RÉFÉRENCES	122
------------------	-----

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1	Étapes de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement des projets	10
Figure 3.1	Processus d'ÉES et questions à résoudre	28

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1	Exemples de politique, plans et programmes, le cas de l'eau au Québec	22
Tableau 3.1	Méthodes les plus fréquemment utilisées en regard des étapes du processus général d'ÉES	34
Tableau 3.2	Critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences pour les secteurs non assujettis	38
Tableau 3.3	Critères suggérés aux analystes pour effectuer une exploration préliminaire	40
Tableau 3.4	Secteurs d'activités assujettis à différentes procédures	44
Tableau 3.5	Informations à fournir dans le rapport d'évaluation de la directive européenne	55

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CIDD :	Comité interministériel de développement durable
ÉES:	Évaluation environnementale stratégique
ÉIE :	Évaluation des impacts sur l'environnement
L.Q.E.:	Loi sur la qualité de l'environnement et autres dispositions législatives
MAMR :	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAPAQ:	Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MCE :	Ministère du Conseil exécutif
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MDEIE :	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MRNF :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MTQ :	Ministère des Transports du Québec
PÉEIE:	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
PPP :	Politique, plan ou programme
UQAM:	Université du Québec à Montréal

RÉSUMÉ

Considéré comme un pionnier en matière de procédure d'évaluation des impacts des projets, le Québec a pris un retard certain en ce qui a trait à l'évaluation environnementale de ses politiques, plans et programmes. Nous croyons toutefois que le contexte actuel au Québec présente les conditions favorables à l'adoption d'un cadre formel sous la forme d'une Directive.

En effet, l'*avant-projet de loi sur le développement durable* et le projet de *Plan de développement durable du Québec* annoncés en novembre 2004 par le ministre de l'Environnement du Québec prévoient des mesures qui « concourent à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration, ainsi qu'à assurer, notamment par l'adoption d'une stratégie de développement durable, la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine ».

Pour atteindre cet objectif de cohérence tout en assurant l'efficacité des actions gouvernementales et en respectant les attentes de la population relativement à la transparence, il convient de définir un ensemble de règles auxquelles les ministères et organismes seront assujettis lorsqu'ils présenteront de nouvelles politiques, plans et programmes ou encore des modifications à ceux-ci.

L'objectif de la recherche est de proposer un cadre formel d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes applicable au Québec. Pour étayer nos recommandations, nous avons utilisé un cadre de référence composé de directives existantes, des particularités du système québécois, notamment sa procédure d'évaluation environnementale et les mécanismes de consultation du public ainsi que des résultats de travaux de différents auteurs. La Directive proposée comporte les étapes suivantes : tri préliminaire, cadrage, évaluation, participation et validation, décision et contrôle. Chacune de ces étapes a fait l'objet d'une analyse en fonction du cadre de référence et des recommandations spécifiques ont été formulées.

Mots-clés : directive, évaluation, environnement, politique, programme, stratégique

INTRODUCTION

Le 25 novembre 2004, le ministre de l'Environnement du Québec, monsieur Thomas J. Mulcair, lançait le Plan de développement durable du Québec (Plan). «Par ce projet, nous voulons propulser notre société à l'avant-garde des États les plus progressistes en matière de développement durable» (MENV, 2004-A).

Comme premier pas vers la mise en œuvre de ce Plan, le ministre a déposé simultanément *l'avant-projet de loi, Loi sur le développement durable*, lequel a pour objet

d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Les mesures prévues par l'avant-projet de loi concourent à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration, ainsi qu'à assurer, notamment par l'adoption d'une stratégie de développement durable, la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine (Gouv. du Québec, 2004-A).

En section II du chapitre II de cet avant-projet de loi, lequel porte sur la mise en œuvre de l'éventuelle stratégie et de la reddition de comptes, il est prévu que :

Article 14 : chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie et rend publics les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin. Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des normes, des politiques ou des programmes existants (...)

Article 15 : le gouvernement peut préciser les conditions et les modalités suivant lesquelles s'exerce l'obligation prévue à l'article 14. Il peut notamment donner des directives sur la forme ou le contenu que doit prendre l'exercice de planification envisagé, la fréquence ou la périodicité des mises à jours exigées.

Nous croyons que l'adoption par le gouvernement d'une directive d'évaluation environnementale de ses politiques, plans et programmes, communément appelée *évaluation environnementale stratégique* (ÉES), est une condition essentielle à la réalisation des engagements et dispositions de l'avant-projet de loi. De plus, une telle directive permettrait au gouvernement de concrétiser certains objectifs du Plan, notamment la cohérence des actions quotidiennes, la coopération et la coordination interministérielles de même qu'une harmonisation des préoccupations économiques, environnementales et sociales dans leurs interventions (Gouvernement du Québec, 2004-B, page 17).

L'ÉES est un processus systématique, formel et exhaustif qui consiste à prendre en compte les considérations écologiques et les conséquences sur l'environnement lors de l'adoption ou de la révision des politiques, plans et programmes gouvernementaux, de critiquer la pertinence de ces initiatives sur la base des avantages et inconvénients et, si nécessaire, de rechercher les solutions alternatives mieux adaptées. Le processus donne lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par les autorités imputables (AQÉI, 1996; Sadler, 1996; Thérivel et Partidario, 1996; Vérificateur général du Québec, 2004; Bureau du Vérificateur général du Canada, 2004).

L'objectif principal du travail de recherche est de proposer un cadre formel d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes applicable au Québec. La méthodologie utilisée repose sur un cadre de référence composé de trois éléments:

- deux directives existantes soient la directive du gouvernement fédéral canadien et la directive du Parlement européen et du Conseil européen, qui est plus récente. Adoptée en 2001, cette directive est entrée en vigueur dans les états membres en juillet 2004 ;
- le cadre législatif québécois, notamment sa procédure d'évaluation environnementale et les mécanismes de consultation du public ;
- les analyses et réflexions de différents auteurs spécialisés, principalement en ce qui a trait aux choix à faire à chacune des étapes du processus.

Le premier chapitre présente un bref état de situation de l'évaluation environnementale en général et de l'évaluation environnementale stratégique en particulier. On y retrouve également une évaluation du contexte québécois en regard des obstacles institutionnels rencontrés fréquemment lors de la mise en œuvre d'un cadre formel d'évaluation environnementale stratégique.

Le chapitre II expose la méthodologie utilisée, les principes sur lesquels doivent reposer les recommandations de même que les facteurs de succès à considérer.

Le chapitre III présente dans un premier temps quelques considérations générales s'appliquant à l'ensemble du processus proposé. Puis, chacune des six étapes du processus est décrite à savoir: le tri préliminaire, le cadrage, l'évaluation, la participation et la validation, l'analyse et la décision et enfin, le suivi et le contrôle. Chacune de ces étapes a fait l'objet d'une analyse en fonction du cadre de référence et des recommandations spécifiques ont été formulées. Ces recommandations sont présentées dans des encadrés.

CHAPITRE I

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE – ÉTAT DE SITUATION

Dans les années 1960, la société a commencé à prendre conscience de la dégradation, parfois irréversible de l'environnement. Les gouvernements ont réagi en créant des ministères dédiés à l'environnement, en adoptant des lois, règlements et politiques¹. L'institutionnalisation de l'environnement a permis des interventions musclées de dépollution et de protection accrue, la plupart limitées (dans le temps et l'espace) et presque strictement coercitives (Lepage et al., 2003). Cette période a été qualifiée en France, de «période de rattrapage», compte tenu des retards accumulés pendant plus d'un demi-siècle (Theys, 1998). L'accent est mis sur la résolution des problèmes en aval (symptômes), plutôt que sur la recherche de solutions préventives en amont telles que la révision des modes d'action ou de prises de décision.

L'objectif de contrôle de la pollution a été élargi à la fin des années 1970 pour inclure les concepts de prévention et de gestion des risques (Fiorino, 2001). Certaines catégories de projets sont ainsi soumises à une évaluation environnementale spécifique, l'étude d'impacts. Les procédures d'études d'impacts visent à intégrer les préoccupations d'environnement lors de la conception des projets d'infrastructures, éclairer les services appelés à décider de l'opportunité d'en autoriser la réalisation, et informer le public en l'associant à la prise de décision (Lerond et al., 2003).

¹ Nous pouvons mentionner l'adoption, le 1^{er} janvier 1970, du *National Environmental Policy Act* aux États-Unis, suivie le 9 juillet de la même année de la création de la Environmental Protection Agency (EPA, 2003), la création du ministère de l'Environnement de la France en 1971 (Theys, 1998), et au Québec, l'adoption de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1972 et la création du ministère de l'Environnement en 1979 (MENV 2003-A).

En 1987, les recommandations de la Commission mondiale sur le développement et l'environnement de l'ONU (aussi nommée Commission Brundtland) définissent une conception du développement où sont pris en compte aussi bien les besoins économiques et sociaux de l'homme que la capacité des ressources et des écosystèmes à satisfaire les besoins présents et à venir (CNUED, 1987). Le concept de développement durable va désormais devenir incontournable.

Puis, à la conférence de Rio en 1992 (Sommet de la Terre), un plan d'action global a été adopté, l'Agenda 21 (pour 21^e siècle). Le chapitre 8.3 de l'Agenda 21 énonce que : «L'objectif d'ensemble est de restructurer le processus décisionnel afin d'intégrer pleinement les considérations socio-économiques et les questions d'environnement et d'obtenir une plus large participation du public» (Lerond et al., 2003; Bureau du vérificateur général du Canada, 2004 ; André et al., 2003). Le Canada compte parmi les signataires de l'Agenda 21 et le gouvernement du Québec a fait siens ces engagements et a indiqué son intention de mettre en oeuvre les mesures appropriées pour y donner suite.

1.1. LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATÉGIQUES

L'avènement du concept de développement durable oblige à repenser les méthodes d'évaluation. Parallèlement à l'entrée en scène de ce nouveau concept, l'étude d'impacts des projets atteint ses objectifs propres mais dévoile aussi ses limites, parmi lesquelles (André et al., 2003; Lerond et al., 2003) :

- la difficulté à évaluer correctement les incidences cumulatives et synergiques liées aux multiples développements de projets d'infrastructures prévus sur un même territoire. Le cumul des effets des travaux peut rendre inefficaces les engagements contractés par chacun des maîtres d'ouvrage vis-à-vis de l'environnement ;
- l'évaluation est effectuée à un stade trop avancé du processus de planification pour garantir que les effets sur l'environnement de toutes les solutions de substitution envisageables, tant technologiques que géographiques, ont été étudiées et prises en compte ;

- la situation de l'évaluation environnementale des projets, de facto en aval, ne permet pas toujours de débattre de manière satisfaisante, en concertation avec le public, sur l'opportunité du projet et les grandes orientations qui ont présidé à sa préparation.

De plus, les gouvernements conduisent des politiques et élaborent des programmes qui peuvent avoir des effets sur l'environnement, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire ou d'actions relatives à certains secteurs d'activités comme l'agriculture, l'énergie, le transport ou le tourisme.

L'évaluation environnementale stratégique est un processus systématique, formel et exhaustif qui consiste à prendre en compte les considérations écologiques et les conséquences sur l'environnement lors de l'adoption ou de la révision des politiques, plans et programmes gouvernementaux, de critiquer la pertinence de ces initiatives sur la base des avantages et inconvénients et, si nécessaire, de rechercher les solutions alternatives mieux adaptées. Le processus donne lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par les autorités imputables. La démarche adoptée doit être harmonisée aux principes de l'évaluation des impacts sur l'environnement (AQÉI, 1996; Sadler, 1996; Thérivel et Partidario, 1996; Vérificateur général du Québec, 2004; Bureau du Vérificateur général du Canada, 2004).

L'objectif fondamental de l'ÉES est d'intégrer les dimensions relatives à l'environnement et au développement durable au cœur même du processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes (Gauthier et al., 2002; Sadler, 1996).

La commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada a justifié ainsi la pratique de l'ÉES au gouvernement du Canada dans son plus récent rapport :

Associée à des analyses socio-économiques, l'évaluation environnementale menée pour une initiative de politique vise à favoriser une meilleure prise de décisions. L'ÉES vise surtout à nous éviter de commettre des erreurs lourdes de conséquences pour l'environnement avant même qu'une ligne d'action ne soit adoptée. (...) Appliqué scrupuleusement, cet outil accroîtra les chances d'anticiper, de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives des initiatives sur l'environnement ou d'en accroître les effets positifs (Bureau du vérificateur général du Canada, 2004, pp 5 et 6).

Plus spécifiquement, ce processus vise à (André et al., 2003; Sadler, 1996; Thérivel et Partidario ; 1996 ; Gauthier et al., 2002):

- rendre opérationnels ou intégrer les principes de développement durable le plus en amont possible;
- régler les problèmes environnementaux à la source, à l'échelle des politiques, plutôt que de se contenter de traiter les symptômes ou les impacts;
- favoriser une programmation séquentielle des actions environnementales;
- intégrer l'analyse d'options de rechange, incluant «l'option-zéro » ou non-action;
- faciliter la prise en compte des effets cumulatifs et synergiques;
- élargir l'évaluation à l'échelle d'une région plutôt que par projet individuel;
- favoriser une plus grande transparence du processus décisionnel et une participation plus effective sur le plan des décisions stratégiques;
- rationaliser les évaluations de l'impact sur l'environnement des projets pour les rendre plus cohérentes, en s'assurant que les questions préalables relatives aux besoins, à la justification et aux solutions de rechange aient déjà fait l'objet d'examen environnemental approprié.

Dans le cadre du 5^e congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts en 1996, monsieur Camille Genest, commissaire du BAPE, a mentionné que :

L'évaluation environnementale et sociale des politiques et programmes constitue un adjuvant au processus de décision et de planification. Ultiment, elle améliore la qualité des services publics et la qualité de la gestion, par l'optimisation des ressources (AQÉI, 1996, page 3).

Les institutions internationales comme la Banque mondiale (BM) ou l'ONU ont été parmi les premières à introduire un tel processus. Dès 1989, la Banque Mondiale adoptait une directive opérationnelle d'ÉES pour les programmes sectoriels et régionaux de développement visant, entre autres, à prendre en compte les impacts cumulatifs sur certaines zones. Certains programmes de coopération économique de la BM rendent d'ailleurs l'aide conditionnelle à la mise en place de telles directives (programme infrastructures routières en Inde, protection contre les inondations en Argentine).

De nombreux pays ont mis en place des énoncés législatifs ou administratifs qui institutionnalisent l'ÉES (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis, entre autres) (Dalal-Clayton et Sadler, 2004; Lerond et al., 2003; Risse, 1998).

L'Union européenne a adopté en 2001 la *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, laquelle est entrée en vigueur en juillet 2004. Tous les pays membres de l'Union ont dû harmoniser leur procédure nationale à cette nouvelle directive qui rend obligatoire la réalisation d'ÉES pour les plans et programmes dans certains secteurs d'activités identifiés de même que la préparation de rapports (plus de détails au chapitre III).

Au Canada, l'évaluation environnementale stratégique constitue le principal mécanisme du gouvernement pour intégrer les facteurs environnementaux aux nouveaux programmes, politiques et plans. (Bureau du vérificateur général, 2004) L'obligation d'effectuer ce type d'évaluation découle d'une directive émise par le Cabinet en 1990 et révisée en 1999 et en 2004.

1.2 SITUATION AU QUÉBEC

Au Québec, c'est en 1978 que la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.) est modifiée pour introduire la *Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* (PÉEIE) de certains types de projets. La PÉEIE présente entre autres qualités d'identifier par voie réglementaire le type de projet et leurs seuils d'assujettissement, de prévoir la réalisation d'études d'impacts portant sur les composantes biophysiques et humaines, lesquelles sont rendues publiques à l'étape de l'analyse de recevabilité et de comporter une partie de débats publics sous la gouverne du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (MENV, 1995). Le BAPE a été créé la même année soit en 1978.

Pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, «L'évaluation environnementale permet, avant même la réalisation de projets, de considérer, d'analyser et d'interpréter l'ensemble des facteurs qui exercent une influence sur les

écosystèmes, les ressources et la qualité de vie des individus et des collectivités. En raison de sa nature préventive, l'évaluation environnementale favorise le développement durable. En accordant une large place aux mécanismes d'information et de consultation du public, l'évaluation environnementale au Québec s'appuie sur les valeurs des individus, des groupes et des collectivités. C'est ainsi que les projets sont mieux conçus et que leurs impacts, tant sur les milieux humain que biophysique, sont minimisés le plus possible».²

De 1980 à 2003, près de 900 projets ont fait l'objet d'une émission de directive, 346 analyses environnementales du ministère de l'Environnement ont suivi le dépôt d'une étude d'impacts et un peu plus de 200 projets ont été discutés en audiences publiques devant le BAPE et ont fait l'objet d'un rapport³.

La PÉEIE, schématisée en figure 1.1 a fait ses preuves et sa structure est demeurée pratiquement inchangée depuis son adoption. Les activités réalisées à chacune des étapes se sont toutefois raffinées. La liste réglementaire s'est allongée à quelques reprises au fil des années, les directives, particulières à chaque projet sont devenues des directives-types par catégorie de projets, les méthodologies employées lors de la réalisation de l'étude d'impacts de même que la liste des éléments analysés ont aussi évolué, des mécanismes de médiation ont été mis en place.

² <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/inter.htm>

³ <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/index.htm> ; <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports>

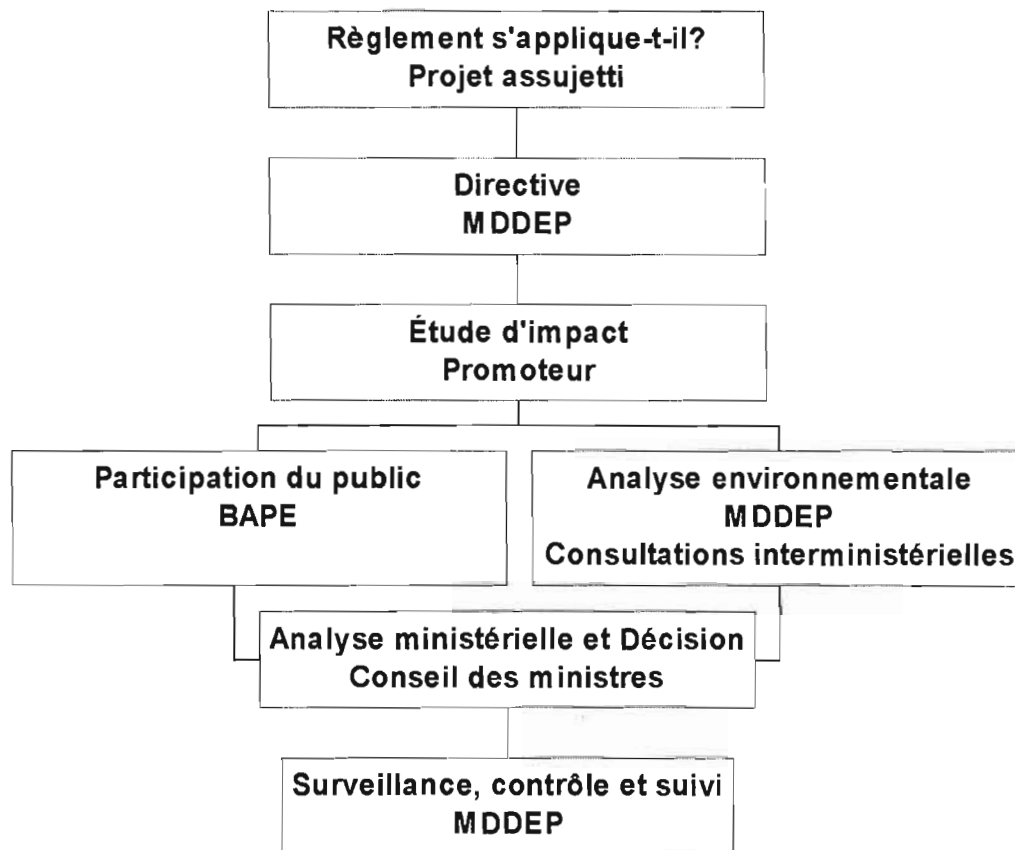


Figure 1.1 Étapes de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE)

Au Québec, les démarches visant l'introduction d'un processus d'évaluation environnementale stratégique ont commencé il y a plus de quinze ans avec la publication du rapport d'un comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux mise en place par le ministère de l'Environnement en 1988 (Lacoste, 1988).

« Pour accroître l'efficacité de la procédure, une évaluation environnementale devrait être réalisée pour toutes les activités stratégiques gouvernementales ayant une incidence sur la qualité de l'environnement : politiques sectorielles, livres blancs, plans d'action, stratégies d'intervention, plans d'équipement, programmes de subvention, etc (...) » (Lacoste, 1988 page 41).

Pour faire suite à l'une des recommandations, l'Assemblée nationale a sanctionné, en décembre 1992, le *Projet de loi 61 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, visant notamment à y intégrer l'évaluation environnementale des politiques et des programmes. Cette loi n'est jamais entrée en vigueur (Risse, 1998; Saint-Amant, 2002).

En juin 1995, le ministère de l'Environnement et de la Faune publiait un document de consultation pour une réforme de l'évaluation environnementale. Ce document comportait en partie 2 l'évaluation des politiques et programmes (MEF, 1995). En septembre 1995, le premier ministre du Québec et le ministre de l'Environnement et de la Faune s'engageaient à intégrer les principes du développement durable dans les activités, programmes et politiques du gouvernement. Le ministre de l'Environnement et de la Faune était alors mandaté pour s'assurer que des mesures soient adoptées dans ce but.

Depuis lors, plusieurs propositions ont été faites dont les plus significatives ont été élaborées par le Comité interministériel de développement durable (CIDD) qui a notamment proposé au gouvernement une politique gouvernementale d'ÉES (Saint-Amant, 2002). (Nous reviendrons sur le mandat du CIDD en 1.3, 4^e point).

Dans son rapport portant sur l'année financière 2003-2004, l'équipe du vérificateur général du Québec a consacré un chapitre au développement durable au gouvernement du Québec (Vérificateur général du Québec, 2004). Le vérificateur a notamment constaté que:

Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'ÉES est un outil potentiel de développement durable. À la suite des travaux du CIDD, le MENV a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental (article 3.43).

La Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement travaille également sur cette question depuis plusieurs années. Cette direction a, entre autres, supervisé la rédaction de plusieurs rapports techniques et prononcé plusieurs conférences, notamment à l'occasion de congrès de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts (détails au chapitre II, point 2.1.3).

Considéré comme un pionnier en matière de procédure d'évaluation des impacts des projets, le Québec a donc pris un retard certain en ce qui a trait à l'évaluation environnementale de ses politiques, plans et programmes.

Le 25 novembre 2004, le ministre de l'Environnement du Québec, monsieur Thomas J. Mulcair présentait simultanément le Plan de développement durable du Québec (Plan) et l'avant-projet de loi sur le développement durable. Les mesures qui y sont prévues visent à mieux intégrer le développement durable dans les politiques, les programmes et les actions du gouvernement (Gouv du Québec-A, 2004, 1^{ère} page).

Le chapitre II de l'avant-projet de loi stipule que « la mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement » (article 4). C'est par l'entremise de cette future stratégie que le gouvernement prévoit préciser, au besoin, les mécanismes et moyens retenus pour assurer le respect de ses orientations, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne (articles 6, 14 et 15).

1.3 OBSTACLES INSTITUTIONNELS ET CONTEXTE QUÉBÉCOIS

Est-ce que le contexte au Québec est favorable à l'adoption d'un cadre formel d'évaluation environnementale stratégique et à l'atteinte des objectifs d'une telle procédure? Pour répondre à cette question, nous allons revisiter les travaux d'un auteur canadien, Barry Sadler, qui a supervisé en 1996 la coordination d'une analyse de plus de quarante procédures utilisées dans le monde. Dans son rapport, il identifie les principaux obstacles institutionnels à l'introduction et à la mise en œuvre des ÉES (Sadler 1996, page 183).

Nous exposerons dans cette partie du rapport chacun de ces cinq obstacles suivis de nos réflexions sur le contexte présent au Québec.

1. *Volonté politique insuffisante : faible priorité accordée aux questions environnementales.*

Avec le dépôt de l'*Avant-projet de loi sur le développement durable* en novembre 2004, le gouvernement du Québec confirme sa volonté politique et son leadership dans ce domaine. Ce texte instaure au sein de l'administration publique des mécanismes formels d'intégration des considérations environnementales et de redditions de compte.

2. *Soutien limité de la part du milieu social – Activisme faible, peu d'influence du public et des collectivités sur les politiques.*

Les groupes environnementaux et sociaux en général de même que la population québécoise sont plus impliqués que jamais dans les considérations environnementales des politiques, qu'elles traitent d'énergie, de gestion de la forêt, de transport. Cette implication se manifeste tant par des revendications à des consultations publiques sur les grands enjeux que sur des évaluations plus fines des différents scénarios à envisager.

Dans les dossiers reliés à l'énergie, des coalitions regroupant notamment des groupes sociaux et environnementaux, des syndicats, des étudiants, des mouvements de citoyens

se sont formées pour créer un rapport de force plus efficace. Les trois exemples qui suivent illustrent bien cette implication.

En décembre 2003, le gouvernement du Québec autorisait la construction d'une centrale au gaz pour la production d'énergie à Beauharnois. Dès janvier 2004, une coalition s'est organisée, *Québec Vert Kyoto*⁴, regroupant plus de 50 organisations et personnalités. La coalition a multiplié les démarches, manifestations et mémoires pour faire valoir les conséquences à long terme de la décision et promouvoir des solutions alternatives (énergie éolienne, efficacité énergétique). En cours de route, un groupe de 26 congrégations religieuses⁵, détentrices d'obligations d'Hydro-Québec, promoteur du projet, a joint l'opposition en présentant des arguments documentés. La pression a été telle que le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs d'alors, monsieur Sam Hamad a confié un mandat à la Régie de l'énergie en février 2004, visant à déterminer notamment les besoins du Québec en énergie et les modes de production potentiels. Ce mandat comportait une partie d'audiences publiques. L'avis de la Régie, publié en juillet 2004, a qualifié le projet « non indispensable mais souhaitable », déléguant ainsi la décision finale aux politiciens. Le gouvernement a annoncé la tenue d'une commission parlementaire pour l'automne 2004. Le conseil des ministres a toutefois rejeté le projet par décret le 13 novembre 2004, deux mois avant le démarrage de la commission parlementaire sur la future politique énergétique du Québec.

À l'occasion de cette commission parlementaire, la *Coalition pour le transport en commun*⁶ nouveau regroupement spontané de 39 organismes, s'est mobilisée pour sensibiliser le gouvernement à l'importance d'intégrer le secteur des transports, et plus particulièrement le transport des personnes, dans le débat entourant l'avenir de l'énergie au Québec. Cet aspect étant absent des documents d'orientation, la Coalition a déposé un mémoire sur le sujet.

⁴ http://quebec-vert-kyoto.org/article.php3?id_article=25

⁵ <http://www.ledevoir.com/2004/05/13/54467.html>

⁶ <http://www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf342.pdf>

Les artistes sont également très actifs sur la scène environnementale, notamment dans les dossiers de la gestion de la forêt et des rivières. En 1999, le film de l'auteur-compositeur-interprète et résidant de la région de l'Abitibi Richard Desjardins, *L'erreur Boréale*, a provoqué une onde de choc dans la population qui a réclamé un débat sur la question. Peu de temps après son arrivée au pouvoir, soit en octobre 2003, le nouveau gouvernement a constitué la *Commission d'étude scientifique, technique, publique et indépendante*, laquelle avait le mandat d'examiner la gestion des forêts du domaine de l'État⁷. Dans son rapport, la commission résume bien les préoccupations des intervenants :

Dans la foulée de la diffusion du documentaire *L'Erreur boréale*, à partir de 1999, et du rapport du Vérificateur général, en 2002, de plus en plus de préoccupations ont ouvertement été exprimées quant aux modalités de gestion des forêts publiques. Non seulement au sein de la population, mais également dans le secteur forestier, les gens s'interrogent sur l'impact réel de ces modalités sur les diverses facettes du développement durable, dont le maintien de la biodiversité, l'utilisation des multiples ressources du milieu forestier et la vitalité des régions et des entreprises qui y sont liées. Plusieurs émettent des doutes quant aux fondements de certaines pratiques (...) (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. 2004, p. 4)

Les recommandations de la commission en décembre 2004 ont donné lieu quelques mois plus tard à des mesures de redressement draconiennes telles que la réduction immédiate de 20% de la possibilité forestière pour certaines espèces de même que la création d'un poste de forestier en chef (projets de loi 71⁸ et 94⁹).

En 2003, comédiens, chanteurs et documentaristes, ont participé à la création de la *Fondation Rivières*¹⁰ en réaction à la remise à l'ordre du jour de projets de petites centrales électriques privées sur les rivières du Québec. Appuyée par une centaine d'artistes, la Fondation intervient régulièrement dans les débats. Son intervention la plus récente a été le dépôt d'un mémoire à la commission de l'aménagement du territoire, qui

⁷ <http://www.commission-foret.qc.ca/mandat.htm>

⁸ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2005C3F.PDF>

⁹ <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Projets-loi/Publics/05-f094.htm>

¹⁰ <http://www.rivers-foundation.org/html/acceuil.htm>

se penche sur les ouvertures du projet de loi 62 qui permettrait notamment aux municipalités régionales de comtés de créer des sociétés en commandite avec des entreprises privées en vue de développer des projets hydroélectriques conjoints de moins de 50 MW¹¹.

3. *Définition étroite des questions – Accent sur la croissance économique, défaut de voir les répercussions stratégiques sur l'environnement.*

Le *Plan de développement durable du Québec* vise simultanément trois objectifs soient la protection de l'environnement, l'équité sociale et le développement d'une économie prospère à long terme qui soit à la fois forte et responsable. L'avant-projet de loi qui l'accompagne constitue le premier texte législatif encadrant officiellement la recherche de ces trois objectifs.

4. *Structures organisationnelles compartimentées – Attention généralement accordée aux questions environnementales brimée par la division sectorielle des pouvoirs politiques et des responsabilités des organismes.*

D'une part, l'un des éléments forts du Plan concerne l'adoption d'une stratégie de développement durable applicable à tous. *« Cette stratégie comprendra des axes d'intervention et des objectifs qui encadreront les actions des ministères et organismes en matière de développement durable. La valeur ajoutée de cette stratégie est une meilleure coordination, harmonisation et concertation des interventions gouvernementales »* (Gouvernement du Québec, 2004-E, page 8).

D'autre part, le gouvernement québécois a reconnu depuis plusieurs années les avantages de favoriser une collaboration interministérielle notamment en mettant en place en 1991 le Comité interministériel de développement durable (CIDD). Le CIDD est composé d'une trentaine de ministères et organismes représentés par leurs sous-ministres adjoints ou leurs équivalents et est présidé par le représentant du ministère de

¹¹ <http://www.ledevoir.com/2005/03/10/76645.html?273>

l'Environnement¹². Des groupes de travail sont créés pour la réalisation de certains mandats précis. Entre autres, celui dédié à la biodiversité a supervisé l'élaboration de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 (Gouv. Québec, 2004-D).

5. *Prérogatives bureaucratiques : les exigences environnementales chevauchent d'autres secteurs qui sont jalousement gardés par de hauts fonctionnaires, particulièrement en ce qui a trait à l'élaboration des politiques.*

Ce type de prérogatives bureaucratiques devra s'estomper avec l'avant projet *Loi sur le Développement durable*. En effet, « les mesures prévues par l'avant-projet de loi concourent à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration » (Gouvernement du Québec 2004-A, notes explicatives).

L'intégration des principes de développement durable au sein de l'administration publique implique certaines compétences et connaissances nouvelles pour les responsables de l'élaboration des initiatives. Le texte législatif comportant certains mécanismes de reddition de comptes, il leur faudra nécessairement faire preuve d'ouverture pour pouvoir démontrer leur volonté de respecter cet engagement gouvernemental. Il faut reconnaître néanmoins le caractère hautement discrétionnaire de l'élaboration traditionnelle d'initiatives gouvernementales. L'introduction d'un cadre

¹² Commission de la santé et sécurité au travail ; Conseil du trésor (et Secrétariat du Conseil du trésor) ; Institut de la statistique du Québec ; Ministère des Affaires municipales et des Régions, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ; Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, Secrétariat des affaires autochtones, Secrétariat à la jeunesse, Secrétariat du Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel, Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable et du Comité ministériel à la décentralisation et aux régions et Secrétariat du Comité des priorités et des projets stratégiques ; Ministère de la Culture et des Communications ; Ministère du Développement économique et Régional et de la Recherche ; Ministère de l'Éducation ; Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ; Ministère de l'Environnement et Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-Québec) ; Ministère des Finances ; Ministère des Relations avec les citoyens et Immigration ; Ministère des Relations internationales ; Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs ; Ministère du Revenu du Québec ; Ministère de la Santé et des Services sociaux ; Ministère de la Sécurité publique ; Ministère des Transports ; Ministère du travail ; Office de la protection du consommateur <http://www.menv.gouv.qc.ca/developpement/comite.htm>

d'ÉES, avec les dynamiques de consultations qu'il comporte, provoque inévitablement des résistances au sein de l'administration publique.

Le contexte québécois semble apte à franchir les obstacles les plus susceptibles d'être rencontrés lors de la mise en œuvre d'un processus d'ÉES. Certains acteurs importants insistent également pour qu'un cadre d'ÉES soit en vigueur au Québec.

En novembre 2004, l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI)¹³ a préparé un document à l'intention du ministre de l'Environnement afin de lui transmettre les préoccupations de ses membres. L'évaluation environnementale stratégique compte parmi les sept préoccupations exprimées : « L'AQÉI considère que toute politique, programme ou plan susceptible d'avoir des impacts importants sur l'environnement devrait être assujéti à une évaluation environnementale stratégique et ce, en incluant la participation du public » (AQÉI, 2004, page 10).

Dans le cadre de la consultation sur le Plan de développement durable qui se déroule de février à mai 2005, l'AQÉI a déposé un mémoire qui réitère ses attentes :

Au cours des dernières années, les débats publics autour des grands projets d'investissement, particulièrement dans les domaines de l'énergie et des ressources naturelles sont devenus de plus en plus difficiles. Il en est de même pour la gestion des ressources forestières. L'AQÉI est d'avis que, si ces projets s'inscrivaient dans le cadre de politiques gouvernementales clairement orientées vers le développement durable et ayant fait l'objet d'ÉES avec la participation du public, les processus d'évaluation environnementale et d'autorisation pourraient être allégés et raccourcis, ce qui améliorerait l'efficacité économique, qui est un des principes du développement durable et contribuerait ainsi à maintenir la compétitivité du Québec comme lieu d'investissement. De plus, comme cette approche assurerait l'examen en amont des projets, des problématiques concernant l'environnement, celui-ci serait mieux protégé (AQÉI, 2005, page 4).

L'AQÉI se prononce sur cette question depuis la proposition de réforme de l'évaluation environnementale présentée par le ministère de l'Environnement et de la Faune en 1995.

¹³ L'AQÉI regroupe environ 200 personnes du domaine de l'évaluation des impacts, représentants de ministères et organismes, promoteurs, consultants, chercheurs, groupes de sensibilisation.

L'association avait également produit un mémoire à cette occasion. Nous reviendrons sur ses recommandations au chapitre 3.

En novembre 2004, dans le cadre de l'annonce du projet de Plan de développement durable pour le Québec, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) a ajouté sa voix au débat en adressant une lettre ouverte au premier ministre du Québec pour lui faire part d'attentes précises quand à la formalisation du processus d'ÉES.

Pour éviter que le plan annoncé ne répète les erreurs, ne reconduise les faiblesses de la démarche fédérale en place depuis 10 ans, il est essentiel que votre gouvernement adopte, très rapidement, une réglementation sur l'évaluation stratégique; nous attendons depuis le rapport Lacoste de 1988 l'instauration d'un tel régime. Vos récents engagements exigent que le Québec ajoute à son processus d'évaluation environnementale de projets mené par le BAPE, reconnu mondialement pour sa performance, **l'évaluation stratégique par le BAPE des politiques** (cf. la politique nationale de l'eau, une nouvelle politique à venir en matière d'énergie, une nouvelle politique à venir en matière de foresterie), **des programmes** (cf. les programmes actuels de subventions dans le secteur agricole et ceux, à venir, d'écoconditionnalité) et **des actions** (cf. les actions visant la consolidation du réseau d'aires protégées, qui régresse) du programme gouvernemental lui-même, celui auquel sont affectés peut-être 20 milliards de dollars de son budget (UQCN, 2004).

Nous croyons que l'historique des démarches réalisées au Québec, de même que le contexte législatif et politique récent amorcé avec l'annonce du Plan de développement durable favorisent l'instauration d'un cadre formel d'ÉES. Le contexte social, notamment les préoccupations et attentes exprimées par les citoyens dans les discussions sur les grands projets gouvernementaux constitue une justification supplémentaire.

Un tel cadre permettrait au gouvernement de concrétiser certains objectifs de son Plan, notamment la cohérence des actions quotidiennes, la coopération et la coordination interministérielle de même qu'une harmonisation des préoccupations économiques, environnementales et sociales dans leurs interventions (Gouvernement du Québec, 2004-B, page 17).

L'objectif principal du travail de recherche est de proposer un cadre formel d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes applicable au Québec.

CHAPITRE II

MÉTHODOLOGIE, PRINCIPES ET FACTEURS DE SUCCÈS

La pratique de l'évaluation environnementale stratégique est déjà largement répandue dans le monde mais, au Québec, de multiples démarches et recherches n'ont pas encore abouti à l'adoption d'un cadre formel. Notre démarche consiste à élaborer un projet de directive d'ÉES applicable au Québec. Le présent chapitre décrit la méthodologie utilisée, les principes retenus et les facteurs de succès habituellement identifiés dans la littérature.

Nous avons défini l'ÉES comme étant la prise en compte des facteurs environnementaux lors de l'élaboration ou la révision des politiques, plans et programmes gouvernementaux. Nous définissons dans un premier temps ces trois activités (Sadler, 1996; Saint-Amant, 2002; André et al., 2003).

Politique: ensemble de principes généraux indiquant la ligne de conduite générale ou proposition d'orientation d'ensemble qu'un gouvernement adopte, ou adoptera et qui guident, la réflexion, l'action et les prises de décisions. Exemples: livres blancs, lois, règlements, déclarations gouvernementales, politiques gouvernementales ou ministérielles.

Plan: ensemble structuré des objectifs que se donne une organisation, souvent assorti de priorités, d'options et de mesures; le plan sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre. Exemples : cadre d'intervention pour les schémas d'aménagement, plans régionaux de transport.

Programme: calendrier structuré et cohérent d'engagements, d'instruments proposés, d'activités en vue d'atteindre les objectifs d'un plan.

Ces trois niveaux de planification n'offrent pas de ligne de distinction nette. Saint-Amant fait remarquer que:

« Entre autres, cette représentation ne tient pas compte, d'une part des interactions latérales entre des secteurs d'activités (par exemple, l'effet des politiques budgétaires globales sur les politiques sectorielles) et, d'autre part, des boucles de rétroactions existant entre les trois niveaux, voire entre les projets et les niveaux supérieurs » (Saint-Amant, 2002, page 4).

Cette démarcation devient importante lorsque la directive s'applique uniquement à un ou plusieurs de ces paliers. Par exemple, la récente directive européenne (annexe 1) porte sur les plans et programmes et non sur les politiques.

Le tableau 2.1 présente des exemples de politique, plans et programmes du gouvernement du Québec en ce qui a trait à la gestion de l'eau.

2.1 MÉTHODOLOGIE

Le cadre de référence pour l'élaboration de notre proposition de directive repose essentiellement sur les trois éléments suivants: deux directives existantes, le cadre législatif spécifique au Québec et les travaux de plusieurs auteurs.

2.1.1 *Choix des directives de référence*

Même si les procédures d'évaluation environnementale stratégique diffèrent d'un pays à l'autre, un processus général s'en dégage (Gauthier et al., 2000 ; André et al., 2003) (voir plus en détails chapitre 3.1). Pour élaborer notre proposition, nous voulions dans un premier temps évaluer les mécanismes présents dans deux directives existantes, lesquelles présenteraient d'une part des variantes aux différentes étapes du processus général et d'autre part, des degrés de contrainte très différents. L'évaluation de ces deux directives sera complétée par une revue de littérature pour nous assurer l'analyse des autres dispositions potentielles. Nous avons retenu la *directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes* du gouvernement fédéral canadien et la *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*.

Tableau 2.1 Exemples de politique, plans et programmes, le cas de l'eau au Québec

POLITIQUE	POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU ADOPTÉE EN 2002 (MENV, 2002)
Principes	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'eau fait partie du patrimoine collectif 2. Engagement collectif 3. Principe de précaution doit guider l'action 4. Accès pour tous à coût abordable 5. Approche utilisateur-payeur et pollueur-payeur 6. Gestion dans un souci d'efficacité, d'équité et de transparence 7. Importance de l'information sur l'état de la ressource
Enjeux	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'eau, patrimoine collectif 2. La protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques 3. L'eau, une ressource à gérer de façon intégrée, dans une perspective de développement durable
Orientations	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réformer la gouvernance 2. Implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent 3. Protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques 4. Poursuivre l'assainissement 5. Favoriser les activités récréotouristiques
PLANS	<p>PLAN DIRECTEUR DE L'EAU PAR BASSIN¹⁴ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • portrait du bassin et un diagnostic des problématiques; • liste des milieux humides et aquatiques ayant une valeur écologique; • la définition et hiérarchisation des enjeux , des orientations, des axes d'intervention et des résultats à atteindre; • un plan d'action spécifiant les résultats à atteindre, les modalités de réalisation et la séquence de mise en œuvre. <p>PLAN D'ACTION SUR LA MOULE ZEBREE ET AUTRES ESPÈCES NUISIBLES¹⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vise la prévention de la dispersion et des dommages causés par les espèces exotiques
PROGRAMMES	<p>PROGRAMME DE SOUTIEN À LA MISSION DES ORGANISMES DE BASSIN VERSANT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Octroi d'une aide de 65 000\$ par organisme de bassin versant de la part du MDDEP pour la réalisation de leur mission notamment les plans directeurs de l'eau. <p>PROGRAMME ENVIRONNEMENT -PLAGE¹⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • A pour objectif d'informer la population de la qualité bactériologique des eaux de baignade des plages publiques et sécuritaires pour l'ensemble du Québec

¹⁴ <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/index.htm>

¹⁵ <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/nuisibles/index.htm#prevention>

¹⁶ <http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/env-plage/index.htm>

Les références à la directive du gouvernement canadien se sont imposées pour plusieurs raisons, la principale étant le récent projet d'entente de collaboration Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale coopérative. Cette entente engage les gouvernements à harmoniser leurs démarches chaque fois qu'un projet est assujéti à chacun de leur processus d'évaluation et ce, en respect de chacune de leurs Lois¹⁷. De la même façon, plusieurs secteurs d'activités sont assujettis à des politiques et programmes des deux paliers de gouvernement, notamment l'agriculture, les infrastructures routières, maritimes et ferroviaires ainsi que la gestion de l'eau et en conséquence, pourraient bénéficier, *a priori* d'une telle harmonisation.

Adoptée dans une première version en 1990, cette directive est une des premières mise en application dans le monde et a, en conséquence, fait l'objet de plusieurs observations. Faisant suite à un rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable (Commissaire) qui constate sa faible intégration dans les pratiques des autorités fédérales, le gouvernement adopte une nouvelle directive en 1999 accompagnée d'un guide d'application (André et al., 2003). Les trois premières années d'application de cette nouvelle directive (2000, 2001 et 2002) ont de nouveau fait l'objet d'une évaluation par la Commissaire qui y a consacré un chapitre entier dans son récent rapport, publié en 2004 (Bureau vérificateur général Canada 2004, chapitre 4).

Selon la directive, « tout projet de politique, de plan ou de programme soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet et qui risque d'entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique » (Directive, message du greffier du Conseil privé en avant-propos). La directive suggère des critères à considérer et propose d'aborder l'analyse en répondant à six questions. Des exigences additionnelles ont été ajoutées dans le cadre d'une mise à jour entrée en vigueur en janvier 2004, notamment pour répondre aux attentes de transparence à l'égard du processus. Dorénavant, une déclaration publique doit être préparée chaque fois qu'une ÉES a été menée.

¹⁷ <http://www.aqei.qc.ca/posit/commentairescaqc.html#anchor730817>

La seconde directive de référence, celle du Parlement européen et du Conseil (Conseil) a été retenue compte tenu de sa portée géographique et de son cheminement historique. Le Conseil a adopté une première directive en 1985, destinée à évaluer l'impact environnemental de certains projets publics et privés sur l'environnement. Adoptée en 2001 et entrée en vigueur dans tous les états membres en juillet 2004, la directive 2001/42/CE vise à instaurer un cadre minimal pour l'évaluation des incidences sur l'environnement de différents plans et programmes. La directive a fait l'objet de négociations pendant plus de dix ans, lesquelles ont abouti, entre autres, au retrait des politiques du champ d'application de la directive (Lerond et al., 2003 ; André et al., 2003). Entre 2001 et 2004, plus de 25 états européens ont donc harmonisé leurs législations avec cet ensemble de prescriptions procédurales communes.

La directive 2001/42/CE comporte une liste de secteurs d'activités pour lesquels une évaluation est requise, et pour les autres secteurs, une annexe présente les critères à utiliser dans la considération des effets éventuels sur l'environnement. Cette directive prévoit également la préparation et la publication d'un rapport dont les éléments de contenu sont identifiés.

Les textes de ces deux directives se retrouvent intégralement en appendices A et B.

2.1.2 Le cadre législatif québécois

La démarche d'évaluation environnementale stratégique implique une continuité de la prise en compte de l'environnement dans les différentes étapes de la planification de l'aménagement du territoire, depuis les politiques, jusqu'aux projets. Pour assurer cette continuité, il est important que les procédures et méthodologies puissent être harmonisées.

D'une part, il est largement recommandé d'intégrer verticalement les différents paliers d'évaluation (Sadler, 1996 ; Leduc et Raymond, 2000 ; Lerond et al., 2003). D'autre part, « la hiérarchisation réussit le mieux lorsque l'ÉES est appliquée aux politiques, plans et programmes qui sont à l'origine d'un projet ou qui en fixent les conditions » (Sadler, 1996, page 191).

Un arrimage des paliers d'évaluation environnementale comporte des avantages significatifs (Saint-Amant, p.7):

- gérer efficacement les différentes évaluations et la participation des publics;
- s'assurer que les décisions prises aux niveaux supérieurs ne seront pas remises en question aux niveaux subséquents;
- à moyen terme, réduire efficacement les délais et les coûts relatifs aux évaluations environnementales des différents niveaux de planification. L'ÉES peut être utilisée pour réduire le cadrage des niveaux inférieurs d'évaluation environnementale par l'effet d'entonnoir, avec l'aide d'un cadre de planification environnemental et par le transfert d'information entre les niveaux de prise de décision.

Nous avons élaboré la proposition de directive d'ÉES en poursuivant l'objectif du meilleur arrimage possible avec le cadre législatif québécois déjà en vigueur, notamment sa procédure d'évaluation environnementale (PÉEIE) et les mécanismes de consultation du public par le BAPE.

2.1.3 Travaux de différents auteurs

Différentes options se présentent à chacune des étapes d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique typique. Nous utiliserons les analyses et réflexions de différents auteurs spécialisés pour arrêter certains choix. Nous intégrerons plus particulièrement les résultats des travaux récents supervisés ou financés par la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement du Québec. Chacune de ces travaux de recherche sectoriels approfondit un aspect de l'ÉES dans une perspective québécoise tout en étant complémentaires:

- Risse, 1998 : « État de la situation au Québec et ailleurs dans le monde »;
- Pacaut 2000 : « Description et analyses des méthodes les plus fréquemment utilisées en évaluation environnementale stratégique »;
- Gauthier et al., 2000 : « Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique »;
- Cloutier, 2001 : « Tri préliminaire et cadrage en évaluation environnementale stratégique: État de la situation et proposition pour le Québec »;
- Saint-Amant, 2002 : « L'arrimage entre l'évaluation environnementale stratégique et celle des projets: État de la situation et application au Québec.

2.2 LES PRINCIPES

Après une décennie de pratique, plusieurs expériences d'ÉES ont été évaluées, certaines reposant sur des démarches volontaires, d'autres s'appuyant sur un cadre plus formel. Nous présentons un résumé des principes issus de ces évaluations et identifiés par différents auteurs (Sadler, 1996; Gauthier et al., 2002 ; Lerond et al., 2003) ou encore incluses dans la pratique (European commission, 1999):

- l'ÉES doit être appliquée le plus tôt possible dans le processus d'élaboration de la politique, du plan ou du programme (PPP);
- les objectifs et les mandats doivent être clairs;
- l'initiateur du PPP devrait être responsable de l'ÉES;
- les champs d'évaluation doivent être à la mesure des impacts éventuels;
- les solutions de rechange doivent être examinées;
- lorsque possible, établir une hiérarchie entre les processus d'ÉES et ÉIE d'un projet;
- le rapport d'ÉES devrait être révisé par les autorités environnementales compétentes;
- la consultation et la participation des publics et des experts devraient faire partie intégrante du processus d'ÉES;
- l'autorité responsable du PPP devrait considérer le rapport d'ÉES lors de la prise de décision.

2.3 LES FACTEURS DE SUCCÈS

Sur les plans pratiques et logistiques, nous avons analysé les travaux d'auteurs qui, au cours des dix dernières années, ont tenté de dégager des facteurs de succès pour la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques efficaces (Sadler, 1996 ; Gauthier et al., 2002 ; Lerond et al., 2003 ; Dalal-Clayton et Sadler, 2004). Nous avons également considéré les conclusions du plus récent rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada (Bureau du vérificateur général, 2004).

Voici un résumé des facteurs pouvant contribuer à la mise en œuvre réussie d'une directive d'ÉES:

- des exigences minimales claires;
- un engagement ferme de la haute direction des ministères et organismes, leur imputabilité;
- l'identification d'un ministère ou organisme responsable de surveiller le respect de la Directive;
- des approches souples, adaptées aux situations;
- des méthodes et procédures d'application facile;
- une priorité accordée à la sensibilisation et à la formation des acteurs concernés au sein des ministères et organismes;
- la production d'information de qualité;
- l'instauration de mécanismes adéquats de contrôle de la qualité des évaluations;
- l'intégration harmonieuse des évaluations dans le processus décisionnel;
- la collaboration entre les multiples organisations.

CHAPITRE III

PROPOSITION DE DIRECTIVE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES

De nombreux pays et organismes ont adopté des dispositions relatives à l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes gouvernementaux. Si ces dispositions varient notamment en regard des actions à réaliser à chacune des étapes, un processus général se dégage. Celui que nous proposons reflète ce tronc commun tout en visant l'harmonisation avec la *Procédure d'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* des projets (PÉEIE). La figure 3.1 présente ce processus général en y associant les questions relatives à chacune des étapes.

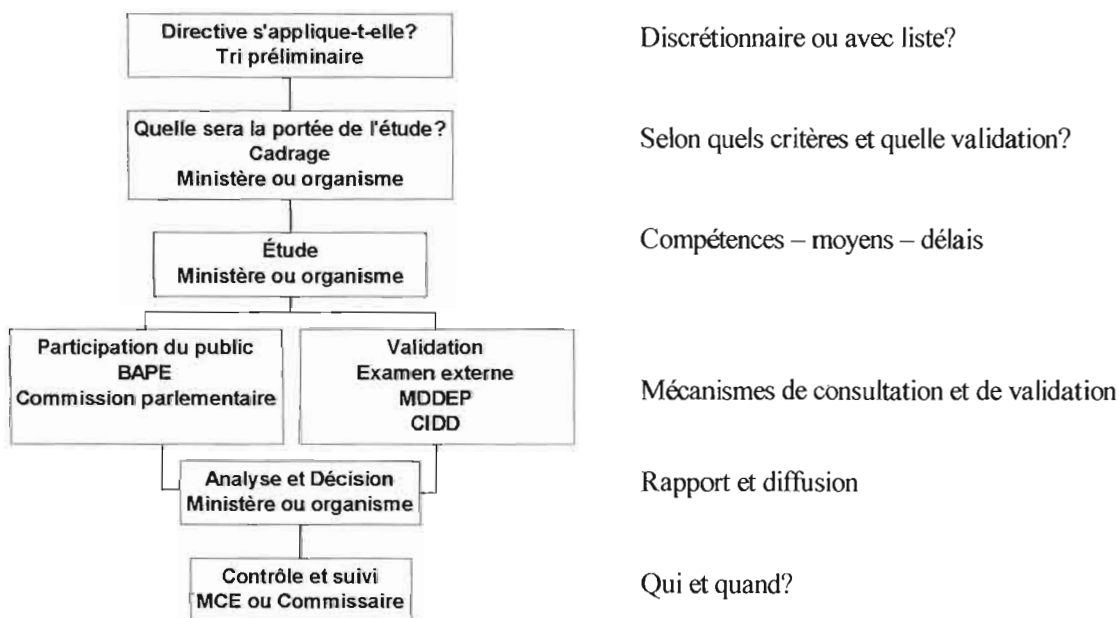


Figure 3.1 Processus d'ÉES et questions à résoudre

À l'instar de la commissaire à l'environnement et du développement durable du Canada, et afin d'alléger le texte, nous regrouperons sous l'appellation « initiative », les projets de politiques, plans et programmes gouvernementaux susceptibles d'être visés par la directive.

Dans ce chapitre, nous décrirons dans un premier temps certaines considérations générales pouvant s'appliquer à l'ensemble du processus. Puis, nous présenterons chacune des étapes de la procédure proposée et nous exposerons les éléments de réflexion entourant le choix des alternatives retenues.

3.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

3.1.1 *Les acteurs concernés*

Pour éviter les redondances dans la description de chacune des étapes, nous allons présenter dans cette partie les rôles et responsabilités généralement reconnus à une série d'acteurs qui seraient éventuellement impliqués dans une directive d'évaluation environnementale stratégique (Risse, 1998; ACEE, 2004; Vérificateur général du Québec, 2004).

A) Le gouvernement

Le gouvernement adopte les dispositions établissant le cadre formel d'un processus d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes de ses ministères et organismes. C'est le gouvernement qui est l'ultime responsable de l'application des lois, règlements, directives en vigueur et qui sera évalué éventuellement par le vérificateur général du Québec.

Au Québec, tous les dossiers importants qui nécessitent une décision gouvernementale sont soumis au Conseil des ministres. Cette façon de procéder assure la cohérence de l'action gouvernementale et la cohésion au sein de l'équipe ministérielle¹⁸. La coordination se fait au

¹⁸ http://www.premier.gouv.qc.ca/secteur/gouvernement/conseil_des_ministres.htm

centre de l'appareil de l'État par des comités formés de ministres. Ces comités doivent harmoniser et arbitrer les décisions de sorte que les stratégies gouvernementales soient mises en œuvre et se retrouvent dans les plans d'action des ministères. Les comités ministériels permanents sont :

- le Comité de la législation,
- le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel,
- le Comité ministériel à la décentralisation et aux régions,
- le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable,
- le Secrétariat des comités.

Le mandat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable consiste à assurer la cohérence de l'action gouvernementale dans les domaines du développement économique local et régional, de la protection de l'environnement, du territoire, de la création d'emplois, de la production, de la commercialisation et de l'exportation, de la simplification et de l'allégement de la réglementation, ainsi que de l'innovation, de la recherche et de la technologie.

Le Secrétariat des comités ministériels de coordination formule, à l'intention des présidents et des ministres membres des comités ministériels et du Conseil des ministres, des avis et des recommandations sur les projets de loi et les projets de règlement, de politique, de décret, de stratégie ou de plan d'action soumis au gouvernement pour adoption. Il procède à l'analyse de ces dossiers dans une perspective multisectorielle et de cohérence gouvernementale. Il fournit ainsi aux comités ministériels l'information et les appréciations nécessaires à une prise de décision éclairée.

Les comités ministériels et le Secrétariat des comités ministériels relèvent du ministère du Conseil exécutif.

B) Le ministère ou l'organisme initiateur

Le ministère ou l'organisme initiateur d'une politique, d'un plan ou d'un programme est généralement responsable de l'évaluation environnementale stratégique de son initiative. À ce titre, il participe à la plupart des étapes de l'ÉES.

Selon les dispositions en vigueur, il devra déterminer si son initiative est assujettie ou non, effectuer le cadrage (définir la portée de l'étude), réaliser l'étude elle-même ou la confier à des sous-traitants tout en assurant la supervision, présenter l'initiative lors des consultations publiques ou sur invitation, rédiger le rapport. Il pourra également consulter, au besoin d'autres ministères ou organismes en fonction de leur mandat et de leur expertise. Le degré d'intégration des résultats de l'ÉES dans la formulation de l'initiative relève le plus souvent du plus haut niveau du ministère ou de l'organisme.

Au Québec, en fonction des règles de fonctionnement du conseil des ministres, c'est le ministre titulaire d'un,e ministère qui présente son initiative soit en y joignant une note d'information ou un mémoire (ministère du conseil exécutif, 2004).

C) Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)

Compte tenu de son expertise en évaluation environnementale de projets et de son rôle de vigie en matière d'évaluation environnementale stratégique, la Direction des évaluations environnementales du ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs est responsable de la validation de certaines étapes du processus, notamment le cadrage et l'évaluation proprement dite. Le ministère devrait offrir également le support technique pour la réalisation de l'ÉES.

D) Le Comité interministériel de développement durable (CIDD)

Le Comité interministériel de développement durable a été présenté au chapitre I. Le CIDD est une assemblée consultative. Il joue le rôle d'un comité conseil en matière de développement durable auprès des ministères ou organismes du gouvernement du Québec.

Il réunit autour d'une même table les ministères et organismes préoccupés de développement durable et cherche à renforcer les liens en vue d'une plus grande concertation et cohésion gouvernementale. Le mandat du CIDD est de¹⁹:

- promouvoir le développement durable au sein du gouvernement du Québec en favorisant la concertation, pour harmoniser les diverses interventions en cette matière;
- positionner le Québec face aux interventions d'autres gouvernements en matière de développement durable;
- favoriser l'intégration des principes du développement durable dans les projets de politiques, de plans et de programmes au sein du gouvernement du Québec;
- former des groupes de travail pour promouvoir la prise en compte du développement durable.

E) Le commissaire au développement durable

L'avant-projet de loi sur le développement durable déposé en novembre 2004 prévoit la nomination d'un vérificateur général adjoint, qui portera le titre de commissaire au développement durable (Gouvernement du Québec, 2004-A, article 23). Dans l'éventualité d'une adoption par le gouvernement d'une directive d'évaluation environnementale stratégique, le commissaire serait responsable d'en vérifier l'application et le suivi, d'évaluer le cas échéant les forces et faiblesses rencontrées et de formuler des recommandations au gouvernement.

3.1.2 Méthodes disponibles

L'évaluation environnementale stratégique fait appel à une variété de méthodes. Une recherche ayant pour objet la description et l'analyse des méthodes les plus fréquemment utilisées en ÉES a été réalisée en 2000. Cette recherche, supervisée par le ministère de l'Environnement, présente un état des connaissances de onze méthodes parmi les plus utilisées en ÉES au niveau international et une analyse des forces et faiblesse de chacune (Pacaut, 2000). Le tableau synthèse résumant cette recherche est reproduit en appendice C.

¹⁹ <http://www.menv.gouv.qc.ca/developpement/comite.htm#groupe-eval>

Certaines de ces méthodes ne peuvent servir qu'à une étape du processus alors que d'autres peuvent être appliquées à plusieurs étapes. Les étapes retenues par l'auteur sont également celles que nous développerons plus loin dans ce chapitre, à l'exception de celle qu'il a identifié comme *proposition de mesures d'atténuation et de suivi*, que nous avons intégré à l'étape *étude*. Le tableau 3.1, tiré de cette recherche, présente ces interactions entre les méthodes et les étapes du processus.

Tableau 3.1 Méthodes les plus fréquemment utilisées
en regard des étapes du processus général d'ÉES (Pacaut, 2000, page 61)

MÉTHODE	ÉTAPES	Tri préliminaire	Cadrage	Identification et évaluation des impacts	Proposition de mesures d'atténuation et de suivi	Examen externe	Prise de décision	Mise en œuvre du suivi et surveillance
1. LISTES DE VÉRIFICATION		✓	✓	✓ ¹				
2. MATRICES			✓	✓				
3. REVUE DE LITTÉRATURE			✓	✓	✓			
4. AVIS D'EXPERTS		✓	✓	✓	✓	✓		
5. CONSULTATION PUBLIQUE			✓	✓	✓	✓		
6. ÉLABORATION DE SCÉNARIOS			✓					
7. INDICATEURS				✓				✓
8. MODÉLISATION				✓	✓			✓
9. SYSTÈMES D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE				✓	✓			✓
10. ANALYSE COÛTS-AVANTAGES				✓				✓
11. ANALYSE MULTICRITÈRE				✓				

¹ S'applique seulement à l'identification des impacts

Sources : Wood et Djeddour, 1992 ; Thérivel et Partidario, 1996 ; Sadler et Verheem, 1996 ; Sadler, 1996 ; Canter et Sadler, 1997 ; Dom, 1997 ; Commission des communautés européennes, 1994 et 1998a.

3.1.3 Coûts et délais

Il existe peu de données disponibles sur les coûts et les délais impartis aux évaluations environnementales stratégiques. En 1996, une étude portant sur une quarantaine de cas dans le monde mentionne qu'en moyenne, les ÉES approfondies portant sur les plans et programmes durent environ six mois (Sadler, 1996). Nous pouvons présumer que les ÉES portant sur des projets de politiques seront plus longues, notamment parce qu'elles devraient faire appel à une participation accrue du public. Ces délais seraient variables en fonction notamment du mode d'organisation du ministère initiateur, de la compétence de l'équipe et des procédures mises en place.

Nous ne disposons pas d'informations significatives non plus sur les coûts. À la Banque mondiale, les évaluations sont peu coûteuses en regard des projets de PPP (100 000\$ US en moyenne), mais sont sectorielles (Sadler, 1996). Aux États-Unis où l'ÉES est en vigueur depuis l'adoption de la *National Environmental Policy Act (NEPA)* en 1969, les coûts étaient estimés, entre 1981 et 1986 à 675 000\$ en moyenne (Risse, 1998). Au Québec, à titre de référence, nous savons que trois commissions du BAPE sur des projets de politiques tenues entre 1988 et 2000 ont coûté environ deux millions de dollars chacune²⁰ (Gauthier et al., 2000).

Un des bénéfices de l'ÉES est de pouvoir raffiner le cadrage des niveaux inférieurs d'évaluation environnementale. Pour que ce bénéfice se réalise, il faut harmoniser les procédures, prendre en compte et reconnaître les conclusions des exercices des différents niveaux, compiler l'information disponible et la rendre facilement accessible

Certains ministères ou organismes pourront tirer avantage de la réalisation d'ÉES pour leurs politiques, plans et programmes, notamment ceux dont les projets sont systématiquement assujettis à la PÉEIE. Le ministère des Transport ou Hydro Québec, par exemple, pourront mieux définir leurs projets en les positionnant conformément aux conclusions de l'ÉES. Les

²⁰ La commission sur les déchets dangereux a duré 21 mois de 1988 à 1990 au coût de 1 905 000\$.

La commission sur la gestion des matières résiduelles a duré 14 mois de 1996 à 97 au coût de 2 038 000\$.

La commission sur la gestion de l'eau a duré 12 mois entre 1999 et 2000 au coût de 2 000 000\$.

municipalités préparent également des projets assujettis qui, s'ils découlaient d'un PPP ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, diminuerait les risques liés aux investissements publics destinés aux études. Par exemple, dans le secteur des matières résiduelles, si l'option de l'incinération des matières est jugée irrecevable par l'ÉES, ce type de projet ne serait pas envisagé au niveau municipal (Saint-Amant, 2002).

3.1.4 Mesures d'accompagnement

Compte tenu de son ampleur et de sa portée, la pratique de l'évaluation environnementale stratégique s'avère beaucoup plus difficile que l'évaluation environnementale des projets. L'ÉES requiert un savoir-faire que plusieurs ministères ou organismes initiateurs n'ont pas ou ne maîtrisent pas. (Pacaut, 2000)

La plupart des pays et organisations internationales ayant des mécanismes formels d'ÉES ont élaboré des guides sur la procédure pouvant inclure, des lignes directrices, des exemples de bonnes pratiques, des études de cas (Cloutier, 2001 ; Crowley et al., 2000 ; Gauthier et al., 2000; Risse, 1998).

La plupart des pays mettent à la disposition des ministères ou organismes initiateurs une équipe de soutien, parfois sous la forme d'un comité interministériel. Cette équipe est appelée à fournir l'expertise nécessaire, à proposer certains outils ou à recommander des références. On peut également lui confier la responsabilité de former les agents responsables au sein des ministères et organismes les plus concernés par la directive.

3.2 LE TRI PRELIMINAIRE

L'étape du tri préliminaire (appelé screening en anglais) consiste à répondre à la question : *La directive s'applique-t-elle à l'initiative?* Il existe essentiellement deux variantes pour répondre à cette question cruciale qui déterminera si une évaluation sera réalisée ou non.

Dans le premier cas, une liste réglementaire désigne les secteurs d'activités qui seront systématiquement assujettis à la directive, comme c'est le cas de la directive européenne et de la

PÉEIE au Québec. Le second cas prévoit que l'on procède de façon discrétionnaire à chaque présentation d'initiative. C'est le cas de la directive canadienne.

Cette étape est réalisée par le ministère ou l'organisme à l'origine de l'initiative.

3.2.1 *Les directives de référence*

La directive européenne vise les plans et programmes et non les politiques²¹. L'article 3.2 de la directive énonce les secteurs pour lesquels une évaluation environnementale doit nécessairement être effectuée pour tous les plans et programmes (ces secteurs sont présentés dans le tableau 3.4, page 44). Une exception est apportée à l'article 3.3 pour les plans et programmes portant « sur de petites zones au niveau local et des modifications mineures ». En 3.4, il est prévu que pour les plans et programmes des secteurs autres que ceux mentionnés en 3.2, « les États membres établissent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Pour déterminer cette « susceptibilité », l'article 3.5, prévoit que « les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II (...) ». Ces critères sont présentés au tableau 3.2.

Un groupe de chercheurs a étudié les marges de manœuvre des états membres pour la mise en œuvre de la directive. En ce qui a trait à l'étape du tri préliminaire, ces auteurs identifient deux sources de latitude (Risse et al., 2003).

1. L'ÉES devrait-elle être réalisée pour les autres types d'initiatives que celles prévues à la Directive soient les plans et programmes?
2. Est-ce que toutes les ÉES doivent être réalisées de la même façon ou le tri ne devrait-il pas mener à un système « multi-niveau » où différents types d'ÉES correspondraient à des effets potentiels plus ou moins importants ?

²¹ Certains États ont par ailleurs des mécanismes nationaux formels d'ÉES incluant les politiques, notamment les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande, la France, la Suède, la Belgique et le Danemark.

**Tableau 3.2 Critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences
pour les secteurs non assujettis
(annexe II de la Directive 2001/42/CE)**

1. Les caractéristiques des plans et programmes, notamment :

- la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources ;
- la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé ;
- l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable ;
- les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme ;
- l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).

2. Les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment:

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences ;
le caractère cumulatif des incidences ;
- la nature transfrontière des incidences ;
- les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple) ;
- la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et la taille de la population susceptible d'être touchée) ;
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :
 - de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers ;
 - d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites ;
 - de l'exploitation intensive des sols ;
- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

Les choix effectués par les états membres à l'égard de ces deux considérations auront un effet sur l'efficacité du processus d'ÉES, principalement en regard de la protection de l'environnement selon les auteurs. On constate donc que malgré l'apparente contrainte liée à la liste de secteurs assujettis, c'est dans l'évaluation de la portée de l'évaluation que les états membres pourront éventuellement user de discrétion. Nous reviendrons sur cet aspect en 3.3.

Au Canada, la directive s'applique en fonction de deux conditions : « 1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet ; et 2. la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs » (article 2.2.2). En vertu de cette deuxième condition, l'application de cette directive est par conséquent discrétionnaire. En effet, en 2.3.1, il est prévu que la décision de réaliser ou non l'ÉES relève de l'analyste qui « doit déterminer, dès le début de l'élaboration d'un projet, si la mise en œuvre des politiques, des plans ou des programmes proposés peut soulever des considérations environnementales importantes ». Cette étape est appelée *exploration préliminaire*. Pour aider l'analyste à effectuer cette exploration, la directive suggère l'utilisation de six critères (présentés au tableau 3.3).

Il est difficile d'évaluer l'utilisation effective de ces critères par les analystes puisque le cheminement des projets de PPP pour lesquels une ÉES n'est pas réalisée n'est pas documenté.

La directive canadienne a une portée plus large *a priori* car elle vise toutes les initiatives. Concrètement toutefois, son application est beaucoup plus discrétionnaire que contraignante contrairement à la directive européenne, laquelle assujetti par défaut de grands secteurs d'activités.

Tableau 3.3 Critères suggérés aux analystes pour effectuer une exploration préliminaire (article 2.3 de la directive canadienne)

- Le projet entraîne des résultats positifs ou négatifs qui affectent les ressources naturelles.
- Le projet entraîne un résultat connu direct ou probablement indirect qui risque de causer des effets environnementaux positifs ou négatifs importants.
- Les résultats du projet peuvent affecter l'atteinte d'un objectif environnemental de qualité (par exemple, la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la protection d'une espèce menacée d'extinction).
- Le projet peut affecter le nombre, l'emplacement, le type et les caractéristiques des initiatives approuvées qui pourraient faire l'objet d'une évaluation environnementale à l'étape du projet en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou d'un processus équivalent.
- Le projet comprend un nouveau processus, une technologie ou des mesures de prestation ayant d'importantes conséquences environnementales.
- L'envergure et le moment du projet peuvent mener à des interactions environnementales importantes.

3.2.2 *Les pratiques québécoises*

Au Québec, les dispositions relatives aux évaluations des impacts ou encore à la protection de la biodiversité reconnaissent à certains grands secteurs d'activités une susceptibilité plus grande à produire des impacts sur l'environnement.

3.2.2.1 Concernant les règles d'assujettissement

Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (RRQ, 1981, c. Q-2, r. 9) dresse la liste des projets assujettis à la procédure d'évaluation en vigueur dans le sud du Québec. Pour qu'un projet inclus dans la liste échappe à la procédure, il faut qu'un décret gouvernemental soit adopté énonçant le caractère exceptionnel du cas.

À deux occasions, les acteurs impliqués étroitement au domaine de l'évaluation environnementale se sont prononcés sur la procédure en vigueur au Québec. D'abord en 1988, soit près de dix ans après l'entrée en vigueur de la PÉEIE, un comité d'examen a été mandaté par le ministre de l'Environnement pour faire le point en matière d'évaluation environnementale et proposer, le cas échéant, les améliorations qui pourraient être apportées. Compte tenu des délais très courts qui lui ont été accordés et de la période de l'année où son mandat devait être réalisé (mai à septembre 1988), le comité, présidé par monsieur Paul Lacoste, n'a pu tenir de consultations publiques élargies. Il a néanmoins adressé quelques 250 invitations particulières, a tenu sept rencontres « tables rondes » et dix-huit séances de discussions. Le comité a accueilli toute personne manifestant un intérêt à participer.

Dans son rapport, publié en décembre 1988, le comité reconnaissait la valeur des dispositions relatives à l'assujettissement de certains types de projets.

« Il ne saurait s'agir de remplacer la liste des projets obligatoirement assujettis à une étude d'impacts par une décision discrétionnaire d'assujettissement cas par cas. La liste de projets obligatoirement assujettis s'avère une originalité et un très grand avantage de la procédure québécoise qui doivent être préservés. Mais il y a peut-être lieu de revoir les seuils et les critères d'assujettissement dans certains types de projet » (Lacoste, 1988 page 102).

Puis, en 1995, le ministère de l'Environnement et de la Faune envisage une réforme de l'évaluation environnementale et publie un document comportant des propositions d'orientations pour fin de consultation sur invitation (MEF, 1995).

Parmi ces orientations, il est proposé de conserver une « liste de projets assujettis qui devrait être révisée de façon à assujettir les projets qui ont des impacts significatifs et éliminer ceux dont les impacts sont de moindre importance » (MEF, 1995 article 1.3 page 3).

Il est également proposé dans les orientations générales d'appliquer l'évaluation environnementale aux politiques et aux programmes (MEF, 1995, article 1.2 page 3). Plus spécifiquement en ce qui a trait au mécanisme d'assujettissement, l'orientation proposée laisse place à beaucoup de latitude.

« Selon l'importance des effets environnementaux potentiels, le gouvernement peut décider qu'un projet de politique ou de programme soit soumis à une procédure d'évaluation environnementale des politiques et programmes. Le ministre responsable peut également demander au ministre de l'Environnement et de la Faune d'assujettir son projet de politique ou de programme à cette procédure » (MEF, 1995, page 5).

Le MEF identifie quelques secteurs d'activités particulièrement susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale. Ces secteurs sont identifiés dans le tableau 3.4.

L'Association québécoise pour l'évaluation des impacts juge cette proposition floue et laissant place à trop de discrétion.

« L'A.Q.E.I. déplore l'aspect facultatif qui semble être mis en place et favoriserait un caractère plus impératif associé à des procédures de validation des évaluations qui seront faites. La discrétion des ministres doit être balisée et les directives doivent être claires pour assurer la crédibilité de l'évaluation des politiques et des programmes et permettre son succès » (AQÉI, 1995, section 3.3).

3.2.2.2 Concernant les secteurs susceptibles d'être assujettis

En plus des règles d'assujettissement de projets à la PÉEIE, le Québec a entériné les grandes décisions issues du Sommet de Rio et a décidé de leur donner des suites concrètes. En 1996, le Québec mettait au point une première Stratégie, assortie d'un Plan d'action (1996-2000) pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies. Ces deux documents sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1996 et se sont poursuivis jusqu'en 2002. Le gouvernement a donné suite en novembre 2004 en déposant une Stratégie et un Plan d'action 2004-2007 constituant ainsi un véritable plan stratégique tourné vers le développement durable (Gouvernement du Québec, 2004-B, 2004-C et 2004-D).

« Au début de ce millénaire, de nombreux chantiers gouvernementaux ayant une incidence sur la biodiversité québécoise vont se poursuivre ou prendre plus d'ampleur. Compte tenu de leur multiplicité, il paraît évident qu'il faille s'assurer d'un minimum de concertation à tous les niveaux de la planification, de la gestion et de l'action autour de cet enjeu des plus vitaux si l'on veut assurer le développement durable du Québec. Voilà en quelque sorte le sens et la raison d'être de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 que le ministère de l'Environnement, avec l'ensemble des divers organismes concernés, aura à mettre en œuvre » (Gouvernement du Québec, 2004-D, mot du ministre page 3).

Une des six orientations de cette stratégie mise sur l'intégration de la biodiversité dans le développement des différentes activités découlant surtout d'initiatives gouvernementales, depuis la planification jusqu'à la réalisation d'activités sur le territoire proprement dit. Ces activités sont nommément identifiées, il s'agit des activités forestières, agricoles, minières, industrielles, touristiques, urbaines et villageoises, ou de transport ainsi que celles liées à l'énergie.

Le tableau 3.4 présente une synthèse des secteurs d'activités ciblés par différentes procédures. Les projets assujettis par la PÉEIE, en vigueur depuis 25 ans, ont été regroupés par secteur, ceux visés par la Stratégie québécoise sur la diversité biologique ainsi que par la Directive européenne d'ÉES sont identifiés tels quels dans les textes. Les secteurs identifiés dans le cadre du projet de réforme de l'évaluation environnementale comme particulièrement susceptibles de faire l'objet d'une évaluation ont également été ajoutés.

À la lecture du tableau 3.4, on constate que l'aménagement du territoire étant par définition un exercice de planification n'est pas assujéti à la PÉEIE, laquelle s'adresse essentiellement à des projets. Il en est de même des activités reliées à la forêt et au tourisme. Il faut néanmoins reconnaître que les activités liées à ces deux secteurs sont susceptibles d'avoir des impacts considérables sur l'environnement. En 2004, une commission scientifique et technique sur la gestion de la forêt s'est tenue au Québec. Dans ses conclusions, la commission recommande que les Règlements sur l'aménagement des forêts soit soumis tous les cinq ans à une audience générique du BAPE (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004, chapitre 4, recommandation 4.6).

Tableau 3.4 Secteurs d'activités ciblés par différentes procédures

<i>Secteur activités</i>	<i>Réforme 1995</i>	<i>Règlement de la PÉEIE</i>	<i>Stratégie biodiversité</i>	<i>Directive européenne</i>
<i>Agriculture</i>	√	√	√	√
<i>Aménagement territoire</i>	√		√	√
<i>Énergie (Barrages, centrales, gazoducs)</i>	√	√	√	√
<i>Forêt/ sylviculture</i>	√		√	√
<i>Gestion déchets</i>		√		√
<i>Gestion eau (potable, usées, cours d'eau)</i>		√		√
<i>Industrie (primaire)</i>	√	√	√	√
<i>Mines</i>		√	√	
<i>Tourisme</i>			√	√
<i>Transports (aérien, ferroviaire, maritime, terrestre)</i>	√	√	√	√

Sources : MEF, 1995 ; Gouvernement du Québec, 1981 ; Gouvernement du Québec, 2004-D ; Union européenne, 2001).

En ce qui concerne le tourisme, certains dossiers ont dû faire l'objet d'arbitrage en 2004. En effet, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à toutes vapeurs, avant la levée de ses travaux en décembre 2004 des dispositions pour limiter les recours portant sur les conflits d'usage entourant l'exercice de la motoneige. Les revenus importants essentiellement tirés du tourisme dans certaines régions étaient semble-t-il en jeu. De plus, le ministre de l'Environnement a confié un mandat d'audiences au BAPE pour le projet d'échange de terrains au Parc du Mont Orford, échange visant à permettre la construction d'unités de logement au pied de pentes de ski. Enfin, le gouvernement a accordé d'importantes subventions à la multinationale Intrawest dans le secteur Mont-Tremblant pour la poursuite de projets de développement ayant déjà considérablement modifié le secteur. Des audiences publiques ont été maintes fois réclamées pour ce type d'intervention.

3.2.3 *Évaluations et recommandations*

Dans le cadre de sa vérification portant sur les années 2000, 2001 et 2002, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada a vérifié auprès de trois ministères (Industries Canada, Transports Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada) si des évaluations environnementales stratégiques avaient été effectuées lorsque cela était nécessaire. « Aucun des ministères concernés n'a été en mesure de démontrer qu'il avait effectué un examen préalable pour toutes les propositions présentées aux ministres ou au Cabinet en vue de déterminer si une évaluation environnementale stratégique était requise. » (Bureau vérificateur, 2004, chapitre 4, page 16).

Ces trois ministères ont réalisé ensemble, en trois ans, douze évaluations sur les quelques cinquante propositions soumises à l'approbation de leur ministre ou du Cabinet (certaines se chevauchent). Ils n'ont pas pu démontrer lors de la vérification que ces douze évaluations étaient les seules nécessaires.

Ces résultats peuvent s'expliquer en partie par le fait que « dans certains ministères, il y a peu de preuves que la haute direction se soit engagée à respecter ses obligations, aux termes de la Directive du Cabinet » (Bureau du vérificateur, chapitre 4, page 18).

La plupart des pays analysés par les chercheurs font usage de listes réglementaires ou de mécanismes équivalents pour déterminer si les initiatives de PPP doivent être soumises à la procédure d'évaluation environnementale (Risse, 1998 ; Sadler, 1996). De façon plus générale, là où la procédure d'examen préalable ou de détermination du champ n'est pas obligatoire, on signale des difficultés dans le démarrage des ÉES (Sadler, 1996).

Tel que mentionné au chapitre 2, un arrimage des paliers d'évaluation environnementale comporte des avantages significatifs. La directive européenne reconnaît cette dynamique en précisant à l'article 4.3 que :

« lorsque les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé (...) »

Au Québec, dans le cas où un projet assujéti au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement découlerait d'un PPP ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, l'optimisation des travaux devra être recherchée (Saint-Amant, 2002).

Encadré 1- Recommandations pour l'étape du tri préliminaire

Compte tenu :

- de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement en vigueur au Québec ;
- du plus récent rapport de vérification de la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada (Bureau 2004) ;
- des axes d'intervention de la Stratégie sur la diversité biologique 2004-2007 (Gouv Québec, 2004-D) ;
- des avantages attendus de l'arrimage des mécanismes d'évaluation environnementale stratégique et d'évaluation environnementale des projets.

Nous recommandons que :

- *le champ d'application de la directive comporte une liste de secteurs d'activités assujettis, laquelle imposera une obligation à réaliser une ÉES. Les secteurs visés sont : Agriculture et aquaculture, Aménagement du territoire, Énergie, Forêt et sylviculture, Gestion des déchets, Gestion de l'eau, Industrie, Mines, Tourisme, Transports ; pour les secteurs non assujettis, une exploration préliminaire des impacts potentiels sur l'environnement de l'initiative soit réalisée et documentée. Cette évaluation au cas par cas devrait être guidée par des critères à développer qui seraient présentés en annexe à la Directive ;*
- *lorsqu'une ÉES porte sur des politiques d'un grand secteur, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devrait systématiquement mettre à jour les directives-types des projets assujettis à la PÉEIE et reliés à ce secteur ;*
- *les initiateurs de projets assujettis à la PÉEIE devraient être systématiquement informés des ÉES réalisées dans leur secteur d'activités. De plus, la directive qui doit leur être acheminée devrait tenir compte du rapport d'ÉES en ce qui a trait notamment à la justification du projet ou à l'analyse des solutions de rechange.*

3.3 LE CADRAGE

Lorsque la nécessité de réaliser une évaluation environnementale est établie, le cadrage (également appelé scoping), sert à en déterminer la portée. Plus spécifiquement, cette étape permet de déterminer (André et al., 2003, Gauthier et al., 2000) :

- les limites spatiales et temporelles de l'évaluation;
- les options et solutions de rechange, incluant l'option-zéro ou non-action;
- les enjeux, les préoccupations, les impacts potentiels;
- l'information requise;
- les modes de consultation éventuels.

Cette étape consiste à identifier, parmi le vaste champ des problèmes environnementaux réels ou appréhendés, un nombre restreint d'enjeux devant être traités de manière approfondie. « Le cadrage vise à focaliser l'analyse sur un nombre limité de questions importantes. C'est une étape cruciale pour optimiser par la suite les ressources et le temps dont on dispose pour élaborer l'étude » (Lerond et al., 2003, page 25).

Cette étape est réalisée par le ministère ou l'organisme à l'origine de l'initiative.

3.3.1 *Les directives de référence*

La directive européenne prévoit que, lorsque qu'une évaluation environnementale est requise, un rapport doit être élaboré, lequel doit contenir une liste d'informations détaillées en annexe I de la directive (la liste est présentée en 3.4, portant sur l'évaluation proprement dite). Parmi ces informations, certaines vont orienter la portée de l'évaluation. Par exemple, en e) le rapport d'évaluation environnementale doit présenter « les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration ».

Les états membres conservent néanmoins une importante marge de manœuvre à cette étape. Ils peuvent choisir de traiter de manière sommaire ou exhaustive la liste des thèmes à couvrir (Risse et al., 2003). Ils sont également responsables de désigner les autorités susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre du plan ou du programme et ont l'obligation de les consulter lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations (articles 5.4 et 6.3).

La directive canadienne propose d'évaluer le degré approprié d'effort à l'aide de certains critères dont (articles 2.2 et 2.3):

- l'emplacement et l'envergure
- la fréquence et la durée de l'effet
- le moment de l'effet
- le niveau de risque
- le caractère irréversible de l'effet
- la nature cumulative de l'effet avec d'autres.

3.3.2 *Les pratiques québécoises*

En vertu de la PÉEIE, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) doit transmettre une directive à l'initiateur d'un projet assujéti après réception d'un avis de projet. La directive du ministre indique à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit réaliser. Elle présente une démarche visant à fournir les informations nécessaires à l'évaluation environnementale du projet proposé et au processus d'autorisation par le gouvernement.²²

Depuis 1997, des directives-sectorielles ont été élaborées par le MDDEP pour plusieurs catégories de projets (aéroports, digues, productions animales, lieux d'enfouissement sanitaire, routes, lignes de transport d'électricité entre autres). Cette nouvelle façon de faire a contribué à

²² <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/publicat.htm#directives>

réduire les délais d'émission de la directive et assure l'équité des exigences pour tous les projets d'une même catégorie.

L'Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI) s'est dite très favorable à la production de directives-types dans le cadre de la consultation sur le projet de réforme de l'évaluation environnementale en 1995. L'Association recommande toutefois d'introduire de la souplesse à cette étape de la procédure.

« L'A.Q.E.I. croit qu'il aurait été opportun de prévoir une étape consultative visant à définir les enjeux spécifiques pertinents en début de parcours afin de procéder aux ajustements requis à l'avis de projet ou à la directive. L'A.Q.E.I. aurait favorisé l'implantation d'une forme de scoping au moment de l'émission de la directive. Il aurait sûrement été possible de prévoir une procédure légère et courte tombant sous l'égide du ministère » (AQÉI, 1995, article 3.4.1).

Cet avis de l'AQÉI rejoint les recommandations du rapport Lacoste en 1988.

« Il faudrait instaurer avec le consentement du promoteur une forme de consultation publique au moment de la préparation de la directive. Cette étape s'apparenterait à celle du « scoping » dans les procédures américaine et canadienne, qui est un mécanisme d'information et de consultation du public sur la directive et qui vise à préciser l'étendue de l'étude d'impact devant être réalisée » (Lacoste, 1988, page 71).

Dans certains cas d'évaluation ponctuelle de politique, le ministère initiateur invitera des experts à lui adresser des commentaires ou recommandations à cette étape. À titre d'exemple, la commission parlementaire sur les enjeux énergétiques du Québec, en cours depuis janvier 2005, a été précédée d'une consultation sur invitation auprès d'un groupe restreint d'experts qui avaient chacun un thème à couvrir. Ces *consultations particulières* se sont tenues les 1^{er} et 2 décembre 2004. Les rapports déposés ainsi que les transcriptions des échanges ont été rendus publics avant la date limite de dépôt des mémoires par la population dans le cadre de la commission parlementaire.

Pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale canadienne (projets de barrage par exemple), un *examen préalable* devra être réalisé. L'examen préalable est une approche systématique visant à identifier et à documenter les effets environnementaux d'un projet proposé et déterminer s'il y a lieu d'éliminer ou de réduire (atténuer) les effets nocifs, de

modifier le projet; ou de recommander une autre évaluation moyennant médiation ou examen par une commission. La participation du public à un examen préalable est laissée à la discrétion de l'autorité responsable et dépend de facteurs tels que la nature du projet, son contexte environnemental et les craintes du public.

Le projet de réforme de l'évaluation environnementale de 1995 prévoyait l'ajout d'une étape de consultation publique en début de procédure « afin de mieux connaître les préoccupations de la population sur les éléments à prendre en compte dans l'étude d'impact et d'améliorer la conception du projet » (MEF, 1995, page 7). Ces modifications n'ont toutefois jamais été apportées à la procédure québécoise.

3.3.3 *Évaluations et recommandations*

Selon certains auteurs, l'étape du cadrage est probablement la plus cruciale dans la conduite d'une ÉES faisable et utile (Thérivel et Partidatio ; 1996; Sadler, 1996). Elle est également celle faisant place à beaucoup de souplesse. En effet, une grande discrétion est accordée aux responsables pour déterminer si l'évaluation sera sommaire ou approfondie, la plupart des pays n'imposent pas de méthodes (Sadler, 1996; Risse et al., 2003).

Les systèmes comportant des processus d'ÉES standards pour tous les types de PPP sans égard à leur potentiel d'impact seront plus faciles à implanter que ceux où le niveau de précision sera à déterminer. Ils comportent toutefois le désavantage de limiter l'ÉES aux seuls PPP au potentiel d'impacts majeurs, du moins dans les secteurs non assujettis. En effet, lorsque l'ÉES est laissée à leur discrétion, les autorités hésiteront à investir dans une procédure rigide lorsque l'initiative présente un faible potentiel d'impacts (Risse et al. 2003).

C'est pourquoi, il serait avantageux, lorsqu'un examen préliminaire présente des enjeux importants, qu'une consultation externe soit menée et qu'un rapport soit rédigé et validé par les autorités compétentes.

Gauthier et al. ont réalisé en 2000 une étude portant spécifiquement sur la participation du public à l'ÉES. Après avoir effectué une analyse des pratiques en vigueur partout dans le monde, ces auteurs recommandaient en conclusion d'évaluer le potentiel d'une consultation sélective, sur invitation des principaux acteurs concernés, à l'étape du cadrage, et ce, en se basant sur les expériences les plus novatrices en ce domaine aux États-Unis et aux Pays-Bas.

Les avis d'experts externes représentent une méthode de collecte d'informations rapide et relativement peu coûteuse. «À condition d'être exécutée aussi systématiquement que possible, cette méthode est crédible, permet un accroissement de l'expertise mobilisée et favorise une plus grande atteinte de consensus lors de l'évaluation » (Pacaut, 2000, page 31).

Toutefois, il peut être difficile de trouver un nombre suffisant d'experts compétents pour assurer la fiabilité des informations amassées. La crédibilité des opinions des spécialistes peut également toujours être mise en doute. Une trop forte dépendance envers la qualité des participants peut entraîner des biais dans l'évaluation. Il est par conséquent recommandé de ne pas utiliser la consultation d'experts comme seule source (Pacaut, 2000).

Encadré 2- Recommandations pour l'étape du cadrage

Compte tenu:

- de la PÉEIE, laquelle prévoit l'émission par le MDDEP d'une directive à l'intention des promoteurs pour la réalisation des études d'impacts de projets;
- du mandat du Comité interministériel de développement durable (CIDD) ;
- des compétences et de la crédibilité des experts spécialisés dans les évaluations d'impacts,

Nous recommandons que :

- *le cadrage de l'évaluation nécessaire demeure souple ;*
- *des consultations externes soient organisées lorsque l'envergure de l'initiative, la nature des enjeux ou les préoccupations envisagées le commandent. Cette consultation peut se faire auprès d'experts invités ou encore du public en général, par exemple dans le cadre d'une commission parlementaire surtout lorsqu'il est question d'adoption ou de révision de politiques ;*
- *les résultats de cette étape fassent l'objet d'un rapport préliminaire écrit ;*
- *le rapport préliminaire réalisé par le ministère ou l'organisme initiateur soit validé par le CIDD ou par le MDDEP selon le caractère multisectoriel des enjeux ;*
- *les agents responsables de cette activité au sein du ministère ou de l'organisme initiateur puissent bénéficier du soutien technique de la Direction des évaluations environnementales du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.*

3.4 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Cette étape consiste à réaliser l'évaluation des impacts de l'initiative et à proposer des mesures d'atténuation le cas échéant. La définition de solutions de rechange aux propositions soumises à l'ÉES est un élément essentiel pour faire un choix éclairé. On utilise l'option zéro, ou « non-action » pour faciliter les comparaisons et fournir un point de référence aux décideurs. L'évaluation des impacts et les mesures d'atténuation potentielles devraient conduire à une justification des choix retenus.

Essentiellement, l'étude vise deux objectifs, soient éclairer l'autorité administrative sur la décision à prendre et informer le public et le faire participer à la prise de décision (Lerond et al., 2003).

Cette étape présente des défis importants, le principal étant les difficultés d'ordre méthodologique sur de grandes échelles et pour des effets cumulatifs. Les résultats de l'évaluation présentent des coefficients d'incertitude élevés (Sadler, 1996).

Compte tenu de sa complexité, cette étape peut être réalisée par le ministère ou l'organisme ou encore par des sous-traitants, l'étude demeurant sous la responsabilité de l'initiateur de la proposition. D'une part, le ministère ou l'organisme initiateur est imputable du contenu et de la qualité de l'évaluation. D'autre part, ce n'est pas uniquement le résultat de l'ÉES qui importe mais le processus lui-même, lequel devrait faire partie intégrante de l'élaboration de l'initiative. Ainsi, la construction du PPP au fil du temps tiendra compte des résultats progressifs recueillis pendant l'évaluation.

L'évaluation doit nécessairement être réalisée avant que l'initiative de politique, plan ou programme ne soit soumise à la procédure législative, en vue d'une décision gouvernementale. L'évaluation fait l'objet d'un rapport écrit. Pour que l'objectif d'optimisation des ressources aux différents niveaux d'évaluation soit atteint, il est important d'assurer une grande transparence quant aux sources d'information et à la divulgation des rapports sectoriels.

3.4.1 Les directives de référence

La directive européenne établit les informations minimales requises dans le rapport d'évaluation environnementale en les énumérant à l'annexe I (article 5.1). Ces informations sont présentées au tableau 3.5 ci-dessous.

Cette liste est exhaustive mais l'usage de certains termes laisse néanmoins une certaine marge de discrétion. Ainsi, en f) on doit décrire les effets notables sur l'environnement, y compris sur des thèmes *comme* la diversité biologique, la population, la faune (...). Il est intéressant de noter qu'on y retrouve l'obligation de discuter de l'option-zéro (en b), les options de rechange (en h), ainsi qu'un résumé non technique (en j).

Tableau 3.5 Informations à fournir dans le rapport d'évaluation de la directive européenne (Union européenne, 2001 annexe I)

- a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents ;
- b) les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre ;
- c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;
- d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;
- e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration ;
- f) les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;
- g) les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ;
- h) une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises ;
- i) une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10 ;
- j) un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus.

Au Canada, la directive suggère d'aborder cinq questions identifiées à l'article 2.3.

1. Quels sont les résultats directs ou indirects potentiels du projet?
2. De quelle manière ces résultats interagissent-ils avec l'environnement?
3. Quelles sont la nature et la portée de ces interactions environnementales?
4. Les effets environnementaux négatifs peuvent-ils être atténués? Les effets environnementaux positifs peuvent-ils être améliorés?
5. Quel est l'effet environnemental potentiel global du projet qui subsiste après avoir intégré les mesures possibles d'atténuation ?

En 2.3.2, on mentionne les considérations que doit aborder l'ÉES. En introduction, la directive expose que :

« Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs (...) ».

3.4.2 *Les pratiques québécoises*

Le Québec a près de vingt cinq ans d'expérience dans l'élaboration d'études d'impacts sur l'environnement de projets. Ces études relèvent de la responsabilité du promoteur du projet qui peut disposer d'équipes internes pour les réaliser (exemple Hydro-Québec, ministère des Transports) ou embaucher des firmes spécialisées. L'évaluation doit traiter tous les aspects contenus dans la directive transmise par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et consiste essentiellement à identifier, à prévoir et à évaluer les impacts environnementaux ainsi qu'à élaborer un programme de suivi (Leduc et Raymond, 2000).

Malgré l'obligation de suivre une directive, le promoteur dispose d'une grande latitude dans le choix des méthodologies utilisées et les approches d'évaluation des impacts (Lacoste, 1988).

Quelques grandes consultations publiques à caractère stratégique ont eu lieu au cours des dernières années, la plupart menées par le BAPE, d'autres par des commissions scientifiques. Ces travaux, plus axés sur la consultation que sur la rigueur des évaluations sont traités plus en détails à l'étape suivante.

3.4.3 *Évaluations et recommandations*

Les rapports d'ÉES peuvent se résumer à une page ou prendre la forme d'une étude exhaustive. La qualité de l'information et la pertinence de la décision comptent beaucoup plus que la longueur du rapport. Ce dernier devrait comprendre (Sadler, 1996 ; Risse, 1998 ; Lerond et al., 2003):

- le contexte d'ensemble de l'initiative (description et objectifs);
- une description de l'état de l'environnement actuel (profil environnemental);
- les conséquences environnementales des différentes options;
- une justification de l'option retenue;
- les difficultés rencontrées pour l'évaluation et les degrés d'incertitude;
- des recommandations relatives aux conditions d'approbation et de mise en œuvre de l'initiative;
- des dispositions pour la surveillance et le suivi postérieurs à la décision.

Tout comme il a fallu des décennies de pratique pour éprouver les méthodes d'évaluation environnementale des projets, il faudra accepter la dynamique d'apprentissage nécessaire à l'évaluation en continu des meilleures pratiques d'évaluation des enjeux de grande envergure.

Il ne faut pas perdre de vue la pertinence de l'évaluation dans le processus itératif de prise de décision, parfois en consultation avec le public. Dans tous les cas, les utilisateurs ultimes du rapport, agents gouvernementaux et citoyens notamment, doivent être en mesure d'en intégrer le contenu. Le rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnemental soulignait que « il y aurait avantage à alléger et abréger les études d'impact dont la masse importante et le caractère encyclopédique s'avèrent souvent rébarbatifs aux citoyens » (Lacoste, 1988, page 72)

Encadré 3- Recommandations pour l'étape de l'évaluation environnementale

Compte tenu :

- de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;
- des ressources et des compétences requises pour réaliser de telles évaluations et de l'évolution des méthodologies afférentes;
- de l'état des connaissances limitées dans ce domaine de pratique et de l'interdépendance entre les enjeux des différentes initiatives gouvernementales.

Nous recommandons que :

- *préalablement à la réalisation d'une évaluation exhaustive, un plan soit établi comportant les budgets, échéanciers et besoins en ressources. Ce plan devra être approuvé par les plus hautes instances de l'initiateur avant le début des travaux.*
- *les agents responsables de ces évaluations au sein des ministères ou organismes puissent bénéficier du soutien technique de la Direction des évaluations environnementales du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.*
- *la forme du rapport d'évaluation soit standardisée de façon à en faciliter l'application, la logistique et les suivis. Il serait utile de retrouver en annexe à la directive une énumération des grandes familles d'informations à traiter dans le rapport, tel que recommandé dans la littérature en y incluant obligatoirement un résumé.*
- *des systèmes soient établis pour traiter et compiler les résultats des évaluations et évaluer la validité des méthodes utilisées.*
- *les informations, leur source, les méthodologies utilisées soient disponibles et facilement accessibles aux initiateurs de projets aux niveaux inférieurs de la PÉEIE.*

3.5 VALIDATION ET CONSULTATION

La participation du public doit faire partie intégrante du processus d'ÉES. Elle assure l'intégralité de la procédure et apporte de l'information pertinente au processus décisionnel. L'identification du type de public et des formes d'implication requises constituent toutefois une question difficile. (Sadler, 1996 ; Risse, 1998 ; Gauthier et al. 2000). Le public comprend les citoyens mais aussi des experts externes, des groupes non gouvernementaux, des leaders d'opinion ou des représentants de collectivités. La consultation pourra être générale (ouverte à tous), limitée (ouverte à certains types de publics non nommément identifiés) ou sur invitation (nommément convoqués).

La consultation peut être facultative ou prévue dans les dispositions sans qu'il y ait nécessairement de précision quant à l'ampleur de la consultation. Dans tous les cas, il faut conserver une certaine souplesse notamment à cause de la nature souvent illimitée de tels processus. La forme de participation choisie doit refléter la nature, l'ampleur et la diversité des enjeux.

La résistance de certains agents gouvernementaux à livrer l'ÉES à la participation publique peut reposer sur le fait que d'une part, les initiatives de PPP en cours d'élaboration peuvent connaître de sérieux soubresauts, la proposition peut même être retirée à tout moment (Pacaut, 2000). D'autre part, plusieurs initiatives des cabinets ministériels revêtent un caractère confidentiel, du moins pour certains aspects.

La validation permet de s'assurer que l'évaluation soit conforme aux règles de l'art ainsi qu'aux politiques, lois et règlements en vigueur et ce, avant d'être soumise à la consultation du public ou à la prise de décision. Elle correspond à deux étapes administratives de la PÉEIE soient l'analyse de recevabilité de l'étude d'impact et l'analyse environnementale d'un projet. Cette étape est le plus souvent réalisée et supervisée par le ministère de l'Environnement ou son équivalent et des consultations interministérielles peuvent être menées, à l'instar de l'évaluation des projets. Des experts peuvent également être invités à commenter certains aspects de l'étude.

3.5.1 Les directives de référence

La directive européenne comporte des dispositions concernant la consultation et l'information au public par le biais des articles 6, 7 et 9. En 6.1, il est prévu que « le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités compétentes visées au paragraphe 3 du présent article (autres ministères touchés par les incidences) ainsi que du public ». La marge de manœuvre réside à l'article 6.4 lequel laisse aux États membres le soin de définir ce public.

L'article 7 traite des consultations transfrontières. Il y est prévu que le rapport d'évaluation doit être transmis à tout État membre susceptible d'être touché de manière notable par le plan ou programme. Cet État membre susceptible d'être touché peut alors demander la tenue de consultations.

L'article 9 stipule que lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, le public et les États membres consultés doivent en être informés et doivent être mis à leur disposition (article 9.1) :

- a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté,
- b) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et
- c) les mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10.

Une marge de manœuvre est insérée à l'article suivant, 9.2, lequel énonce que « les modalités relatives à l'information visée au paragraphe 1 sont fixées par les États membres ».

Les auteurs Risse et al. (2003) relèvent que même si *a priori* la directive semble reconnaître la nécessité de la participation du public, les instructions ne sont pas claires pour autant. Entre autres, on souligne que le public en général mais aussi seuls certains groupes peuvent être considérés dans l'article 5. De plus, le fait de mettre à la disposition du public le rapport implique-t-il nécessairement de le consulter ou simplement de l'informer? (Risse et al. 2003).

La directive canadienne laisse toute discrétion à l'analyste sur cet aspect. L'article 2.4 prévoit en effet que « l'analyse des effets environnementaux potentiels doit préciser, au besoin, les préoccupations de ceux qui risquent d'être le plus touchés et des parties intéressées (...) et du public ». Les sources d'informations peuvent comprendre :

- des analyses économiques et sociales en cours sur le projet;
- des mécanismes permanents de consultation du public établis par le ministère;
- des ministères et des organismes experts;
- des experts et des organismes de l'extérieur.

Ces dispositions ne sont probablement pas suffisantes puisque la commissaire à l'environnement et au développement durable a noté dans son rapport que :

« il manquait des éléments clés, qui étaient inscrits dans les lignes directrices, à toutes les évaluations que nous avons examinées. En effet, peu d'évaluations faisaient état de la nécessité et des résultats de consultations pertinentes à l'évaluation environnementale stratégique. » (Bureau du vérificateur général du Canada, 2004, page 16).

3.5.2 *Les pratiques québécoises*

Au Québec, des consultations générales sur des projets de politique ont été tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement par exemple pour la gestion des matières résiduelles (1996-97), pour la gestion de l'eau (2000) et plus récemment pour le développement durable de la production porcine (2003). Ces consultations, souvent issues de fortes pressions des groupes environnementaux ou sociaux, n'offrent pas de caractéristiques récurrentes, sont imprévisibles même si souhaitées et en conséquence, nécessitent une mobilisation et des ressources importantes des acteurs concernés.

D'autres formules de consultations publiques sont utilisées. Certaines politiques font l'objet d'évaluation par des commissions scientifiques et techniques *ad hoc* (commission Coulombe sur la gestion de la forêt, 2004), par des régies (scénarios de développement énergétiques par la Régie de l'énergie), des commissions parlementaires (Stratégie de mise en œuvre du Protocole de Kyoto en février 2003, Politique énergétique en cours depuis janvier 2005) ou encore des

commissions particulières (Commission Nicolet sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, 2002-2003).

En ce qui a trait à la validation de l'évaluation des projets, une étape non prévue à la PÉEIE s'est insérée dans la pratique québécoise, l'analyse de recevabilité. Le promoteur aura dans un premier temps déposé une version préliminaire de son étude d'impacts, laquelle fera l'objet de questions et commentaires issus d'une consultation interministérielle. Après avoir répondu à ces questions et considéré ces commentaires, le promoteur dépose une version finale de son étude. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs s'assure que l'étude a été réalisée dans les règles de l'art et traite des éléments prévus à la directive. Si c'est le cas, il prépare un avis de recevabilité à l'intention du ministre, qui pourra dès lors rendre l'étude publique et mandater le BAPE pour la tenue d'une période d'information (Lacoste, 1988 ; Leduc et Raymond, 2000).

3.5.3 *Évaluations et recommandations*

La consultation du public par le BAPE dans le cadre d'ÉES comporte des avantages et des limites. Pour certains, «c'est un processus capable de traduire les attentes sociales, de dégager des pistes de consensus, de mettre au point des solutions acceptables, et voire même, de gérer des conflits » (AQÉI, 1996, p. 3).

Pour d'autres, les évaluations effectuées par le BAPE au moyen des audiences publiques comportent plusieurs limites comparativement aux meilleures pratiques des expériences étrangères. La plus importante est que la démarche du BAPE ne repose pas sur une évaluation systématique et exhaustive des impacts. L'évaluation est basée sur les préoccupations des citoyens, sur des opinions. La consultation du public se fait parfois sur la base d'un énoncé de politique qui ne présente pas une évaluation comparative de plusieurs options (Gauthier et al., 2000).

Dans bon nombre de cas étudiés par différents auteurs, la participation du public se résume à informer celui-ci des résultats de l'évaluation (Sadler, 1996 ; Gauthier et al., 2000)

Encadré 4- Recommandations pour l'étape de la validation et de la consultation

Compte tenu :

- de la PÉEIE et plus particulièrement des mécanismes de consultation du BAPE ainsi que des différentes formes de consultation en usage au Québec, notamment la valeur de certaines commissions scientifiques et techniques ponctuelles et l'efficacité logistique des commissions parlementaires ;
- de la très grande disparité des types d'initiatives, de leur portée et des enjeux qui y sont reliés.

Nous recommandons que :

- la portée de la consultation soit établie au cas par cas en regard de la nature et de l'ampleur des enjeux ;
- sous réserve de ce qui précède, les projets d'adoption ou de révision de politique devraient faire l'objet de consultation élargie par le BAPE ;
- le BAPE établisse un code de procédure propre aux mandats relatifs à l'évaluation ou à la révision de politiques et de programmes. Que la valeur ajoutée des commissions ponctuelles (exemple commission Coulombe sur la gestion forestière) soient considérées afin qu'on en arrive à établir des mécanismes souples, efficaces et rigoureux sur les plans scientifique et technique ;
- dans une perspective de participation accrue de la députation et de la société aux affaires de l'État, le plus grand nombre possible de rapports d'initiatives devraient être soumis, à défaut du BAPE, à des consultations générales en commissions parlementaires ouvertes ;
- dans tous les cas où une consultation externe est requise, une possibilité réelle soit donnée, à un stade précoce et avec des délais suffisants, aux experts invités ou au public, de prendre connaissance du contenu de l'étude et de procéder aux analyses pertinentes.
- dans tous les cas où une consultation du public est requise, une validation du respect des règles de l'art et de la conformité de l'évaluation environnementale en regard des lois, règlements et politiques en vigueur devrait être exercée par le MDDEP. Cette validation devrait précéder la consultation.
- lorsqu'un projet assujéti à la PÉEIE se situe en aval d'une initiative de politique, plan ou programme ayant fait l'objet d'une ÉES, les aspects qui auraient été abordés dans le cadre de l'ÉES soient pris en compte et reconnus. Dans les cas où se tiennent des audiences publiques sur ce projet, ces considérations soient transmises formellement au public dans le cadre d'une présentation donnée par un interlocuteur neutre.

3.6 ANALYSE ET DÉCISION

Les décisions ministérielles sont, par nature, discrétionnaires. Toutefois, le rapport d'évaluation environnementale ainsi que les résultats des consultations devraient être pris en considération pendant l'élaboration de l'initiative et avant que celle-ci ne soit soumise à la procédure législative. Pour arriver à cette fin, le processus d'ÉES devrait être incorporé aux pratiques d'élaboration des PPP, même s'il fait l'objet d'un rapport distinct.

Cette intégration au processus décisionnel est un élément essentiel à l'atteinte d'un des objectifs visés par l'ÉES à savoir une meilleure efficacité lors des évaluations de projets aux niveaux inférieurs (Risse et al., 2003).

3.6.1 *Les directives de référence*

Les articles 4 et 8 de la directive européenne visent à assurer une prise en compte de l'ÉES au cœur même du processus décisionnel. Le premier stipule que l'évaluation doit être effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant que ce dernier ne soit adopté ou soumis pour approbation. Il est également prévu que les exigences de la directive doivent être intégrées aux procédures des États membres. L'article 8 prévoit que le rapport sur les incidences environnementales de même que les avis exprimés soient pris en considération pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant que ceux-ci ne soient adoptés.

Les auteurs Risse et al. (2003) se questionnent sur la difficulté d'évaluer cet aspect. En effet, la Directive est silencieuse sur les mécanismes de documentation de la prise en compte de l'évaluation environnementale dans le processus de décision et sur leur éventuelle diffusion. Toutefois, un tel mécanisme rendrait le processus de décision transparent et favoriserait indirectement la prise en compte de l'évaluation, les décideurs sachant qu'ils auraient des comptes à rendre (Risse et al., 2003).

Dans la directive canadienne, cet aspect est traité en introduction, et laisse une grande marge de manœuvre :

« Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. » (ACEE, 2004, page 2)

Dans les deux cas toutefois, c'est l'obligation de produire une déclaration publique résumant les considérations les plus pertinentes ainsi que la justification du PPP qui crée une pression sur les décideurs (article 9.1 de la directive européenne, inclus dans l'introduction lors d'une mise à jour en 2004 au Canada). Cette contrainte crée une forme de reddition de comptes informelle car elle implique une possibilité de remise en question de la décision. Cet effet est atténué dans la Directive européenne par un second article qui permet à l'initiateur de décider des modalités de l'information qu'il rend disponible (article 9.2, traité en 3.5.1).

3.6.2 *Pratiques québécoises*

C'est au conseil des ministres que les projets assujettis à la PÉEIE sont autorisés tels quels, avec modifications ou rejetés, toutes ces décisions étant entérinées par décret. Ainsi, malgré le caractère formel et méthodologique de la procédure, des considérations politiques et subjectives peuvent en bout de course sceller le sort d'un projet.

Pour être présenté au conseil des ministres, le projet de décret doit être accompagné d'un mémoire signé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Pour préparer sa recommandation, le ministre peut s'appuyer sur le rapport d'analyse environnementale préparé par son ministère et portant sur l'étude d'impact de l'initiateur du projet ainsi que sur le rapport du BAPE lorsque ce dernier a reçu mandat de tenir une audience ou une médiation. Ces deux rapports sont consultatifs et n'engagent pas le ministre.

La décision finale du conseil des ministres est discrétionnaire et, en ce sens, elle ne sera pas nécessairement celle recommandée par le ministre.

La seule évaluation disponible relative à ce processus se trouve dans le rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale (Lacoste, 1988). Le comité a relevé le fait que dans ce processus, le ministère de l'Environnement, ayant des responsabilités parfois conflictuelles, joue un rôle ambigu. En effet, le ministère est responsable du contrôle dans le cadre de la PÉEIE (directive, avis de recevabilité, analyse environnementale) mais est également appelé à intervenir dans certains dossiers à titre d'expert. De plus, il coordonne les avis et rapports issus de la consultation interministérielle pour préparer un seul rapport d'analyse environnementale qui se veut cohérent. Ce rapport retient les avis des ministères mais pas toujours de façon explicite. Le rapport global (mémoire) préparé à l'intention du Conseil des ministres intégrerait, du moins implicitement, ces avis.

L'autre difficulté réside dans la chronologie des évaluations. Les informations mises à la disposition du public à la veille des consultations ne comprennent pas l'analyse environnementale réalisée par les ministères concernées. Lors des audiences, les intervenants ministériels ne sont pas toujours en mesure d'exposer leur avis sur les questions qui leur sont soumises. Ainsi, le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement n'exposera pas nécessairement les éléments les plus complets du projet. En conséquence, l'éclairage transmis au ministre ne reflète peut-être pas la nature du projet après analyse et de plus, les opinions exprimées peuvent être inadéquates.

3.6.3 *Évaluation et recommandations*

De façon générale, il est très difficile d'identifier les éléments qui auront été pris en compte dans l'élaboration d'une décision finale. Dans son rapport, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada traite de cette question sous l'angle de la transparence. Elle souligne qu'il y a trois grandes raisons d'améliorer la transparence de ces évaluations.

« Premièrement, l'accroissement de la transparence va de pair avec l'accroissement de la qualité. L'examen plus approfondi que permet la publication de l'information peut susciter plus d'attention à la préparation de cette information.

Deuxièmement, si les évaluations sont rendues publiques, le Parlement et le public disposeront d'information supplémentaire pour tenir un débat éclairé sur les effets possibles des politiques, des programmes et des plans.

Troisièmement, la publication des évaluations fournit l'assurance que les options principales ont été examinées et les effets possibles atténués –ce qui permet essentiellement de demander à chaque ministère de rendre des comptes sur le caractère adéquat de l'analyse effectuée.» (Bureau du vérificateur général du Canada, 2004, article 4.67 page 25) .

Le rapport propose comme mécanisme de transparence l'élaboration d'un registre public qui contiendrait d'une part la liste des PPP approuvés pour lesquels un examen préalable a établi qu'une ÉES n'était pas requise ainsi que les raisons qui ont motivé cette décision. On retrouverait d'autre part dans le registre tous les renseignements relatifs aux ÉES notamment le résumé des analyses, les résultats des consultations et les mesures de suivi.

La prise en compte des résultats de l'évaluation lors de la prise de décision est largement tributaire des mécanismes de contrôle qui seront mis en place. C'est pourquoi, nous traiterons plus en détails des mesures susceptibles de produire les meilleurs incitatifs à respecter l'esprit de la directive de la part des décideurs en 3.7 - Suivi et contrôle.

Encadré 5- Recommandations pour l'étape de l'analyse et décision

Compte tenu :

- de la difficulté d'évaluer le processus de décision et des attentes de la population en regard de la transparence de ce processus;
- du caractère discrétionnaire de ce processus ;
- des recommandations issues de rapports d'examen des vérificateurs.

Nous recommandons que:

- les rôles et responsabilités des intervenants en charge des différentes étapes de la procédure soient clairement définis et non conflictuels ;
- les informations colligées soient diffusées dès qu'elles ont été validées. À cet effet, les travaux de la Commission sur la gestion de la forêt constituent une référence.

3.7 CONTRÔLE ET SUIVI

Le suivi, au sens strict, consiste à vérifier la mise en œuvre des conditions de réalisations de l'initiative ainsi que l'efficacité des mesures d'atténuation qui avaient été proposées. Le suivi devrait également permettre d'améliorer la réalisation des futures ÉES (Risse et al., 2003).

Nous avons inclus dans cette phase le contrôle de l'application de la Directive elle-même en tant que mesure législative. Les ministères et organismes étant imputables de résultats en regard du Plan de développement durable, il nous apparaît essentiel de prévoir *a priori* les mécanismes de contrôle et de suivi en ce qui a trait au respect de leur pratique de l'ÉES.

3.7.1 *Les directives de référence*

L'article 10 de la directive européenne porte sur le suivi. Il y est stipulé que :

« Les États membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriés » (Union européenne, 2001, article 10)

Ici, le qualificatif de « notable » augmente la marge de manœuvre des États membres. Vont-ils n'effectuer qu'un suivi sur les incidences significatives et comment le définiront-ils? L'évaluation des impacts étant de nature subjective, cet aspect de la directive pourrait inciter les initiateurs à tendre vers les catégories « modérées » ou « faibles ». De plus, en l'absence d'autorité responsable de superviser ce suivi, des questions se posent sur leur mise en œuvre (Risse et al., 2003).

Une certaine police d'assurance réside dans l'obligation de présenter les mesures d'atténuation et de suivi prévues dans le rapport tel que spécifié par l'annexe I de la Directive. Ce rapport étant mis à la disposition du public, une forme de suivi peut s'exercer.

Concernant le suivi, la directive canadienne prévoit que dans le cadre de l'analyse des effets environnementaux, l'évaluation doit aborder la question du suivi (article 2.3.2, 4e point) « L'évaluation environnementale stratégique doit également examiner la nécessité d'adopter des mesures de suivi pour surveiller les effets environnementaux des politiques, plans et programmes ou pour assurer que la mise en œuvre du projet appuie les objectifs de développement durable des ministères et des organismes. ».

Le rapport d'examen de la commissaire à l'environnement et au développement durable (Commissaire) relève que « entre autres lacunes, nous avons remarqué que la plupart des évaluations ne faisaient aucune mention des exigences relatives au suivi » (Bureau du vérificateur général du Canada, 2004, article 4.41, page 16).

Quant au contrôle de l'application de la Directive par les ministères et organismes, l'examen de la Commissaire mentionne que « Le contrôle des évaluations a été insuffisant, de sorte que les ministères ne peuvent démontrer qu'ils ont effectué toutes les évaluations stratégiques requises » (idem au précédent article 4.2, page 1).

La Commissaire attribue ces lacunes essentiellement au faible engagement de la part de la haute direction des ministères et un manque de prise en charge et d'appui de la part d'organismes centraux.

3.7.2 *Les pratiques québécoises*

Au Québec, la PÉEIE prévoit une étape de surveillance, suivi et contrôle. La surveillance s'exerce pendant la réalisation des travaux d'aménagement du projet et vise à assurer le respect des conditions du décret. Le suivi et le contrôle s'effectuent pendant et parfois plusieurs années après la fin de l'exploitation afin d'en assurer la conformité aux normes et critères. Contrairement aux autres étapes qui impliquent des actions concrètes pour progresser dans la procédure, celle-ci ne fait pas l'objet d'évaluations formelles. Pour certains types de projet, des dispositions législatives créent l'obligation de mettre en place un comité de vigilance (pour les lieux d'enfouissement sanitaire par exemple).

L'Association québécoise pour l'évaluation des impacts a produit un mémoire en 1999 portant exclusivement sur le suivi environnemental (AQÉI, 1999, section 8). On y dresse quatre constats qui sont chacun assortis d'une série de recommandations. Voici les constats (la liste exhaustive des recommandations est présentée en appendice D):

- «la gestion des rapports de suivi semble déficiente ;
- les rapports de suivi doivent être standardisés pour en améliorer le contenu et en faciliter la consultation ;
- les informations découlant des suivis doivent être colligées, synthétisées et interprétées pour être utiles ;
- les informations contenues dans les suivis environnementaux sont une source d'information fondamentale à l'évolution des évaluations environnementales ».

Au Québec, le contrôle ultime quant à l'application des dispositions législatives et à la valeur des pratiques des intervenants gouvernementaux est exercé par le Vérificateur général. L'avant-projet de loi prévoit la nomination d'un vérificateur général adjoint, qui portera le titre de commissaire au développement durable.

Les politiques, plans et programmes du gouvernement doivent, pour être valides, être adoptés par le Conseil des ministres. Le ministère du Conseil exécutif a ses propres règles de présentation de projet (Ministère du conseil exécutif, 2004). Les ministres doivent préparer des mémoires à l'appui de leurs initiatives pour qu'elles puissent être évaluées au ministère du Conseil exécutif avant d'être soumises pour approbation au Conseil des ministres.

3.7.3 *Évaluation et recommandations*

De façon générale dans la pratique de l'évaluation environnementale, les mécanismes de contrôle et de suivi sont peu rodés en comparaison des étapes précédant la décision et demeurent superficiels (Sadler, 1996).

Le contrôle par le vérificateur général constitue un filet de sécurité pour la surveillance de l'application des législations en vigueur. Le filet présente néanmoins des mailles assez lâches pour que la Directive rate sa cible. En effet, les travaux des vérificateurs portent chaque année sur certains aspects particuliers reliés à leur mandats et par définition, leurs constats et

recommandations sont produits très tard après les faits. Ainsi, au Canada, l'analyse de la Commissaire à l'environnement et au développement durable sur la question du respect de la Directive a été effectuée pour une période de trois ans soit 2000, 2001 et 2002. C'est donc à la fin de 2004, soit près de cinq années plus tard, à l'occasion de la publication du rapport, que le gouvernement peut constater les écarts entre les actions et les objectifs de sa directive et apporter les correctifs appropriés. Il serait souhaitable d'intervenir plus rapidement dans le processus.

Entre autres, la commissaire a noté dans son dernier rapport «qu'à ce jour, il n'y a eu aucune évaluation officielle de l'incidence, des obstacles et des facteurs de réussite liés à la mise en œuvre de la directive » (Bureau du vérificateur général, 2004, chapitre 4, p. 24).

Dans la plupart des pays étudiés par différents auteurs, les autorités gouvernementales exigent que le rapport d'évaluation environnementale stratégique de l'initiative de PPP soit joint à la demande d'approbation aux instances supérieures. D'autres recommandent que les conclusions du rapport soient intégrées dans les propositions présentées au gouvernement (Sadler, 1996 ; Risse, 1998).

Là où des dispositions existent pour des examens indépendants du processus d'ÉES, la qualité et l'objectivité u processus a augmenté considérablement (Sadler, 1996).

Encadré 6 - Recommandations pour l'étape de contrôle et suivi

Compte tenu :

- des délais très importants entre la mise en oeuvre de la Directive d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes et la publication d'un rapport de vérification du futur commissaire au développement durable sur le sujet ;
- des règles de fonctionnement de l'exécutif du gouvernement ;
- des implications de la Directive, notamment en termes de ressources et de compétences requises, de modifications substantielles au *modus operandi* actuel des administrations concernées, des attentes de la population ;
- des lacunes observées dans les mécanismes actuels de suivi environnemental au Québec

Nous recommandons que :

- *les conclusions du rapport d'ÉES ou les justifications pour ne pas en avoir réalisé soient intégrées systématiquement aux mémoires exigés lors de la présentation d'une politique, plan ou programme au conseil des ministres. Une section formelle devrait être ajoutée au modèle de mémoire à cet effet.*
- *un mécanisme de contrôle devrait s'exercer dès le dépôt officiel du projet d'initiative et ce, par l'instance responsable de vérifier le respect des règles de procédures (par exemple, comité de la législation pour les dépôts au conseil des ministres) ;*
- *le commissaire au développement durable devrait inclure dans son évaluation la qualité et la nature du suivi apporté lors de la mise en œuvre de l'initiative, notamment en ce qui a trait aux mesures d'atténuation prévues ou aux conditions préalables à respecter ;*
- *les recommandations de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts portant sur l'amélioration des mécanismes de suivi environnemental des projets s'applique également au processus d'évaluation environnemental des politiques, plans et programmes.*

CONCLUSION

« L'évaluation environnementale : un instrument pour le développement durable²³ »

En raison de sa nature préventive, l'évaluation environnementale est un véritable exercice de planification du développement visant à assurer la durabilité de l'utilisation des ressources et du territoire. Elle permet, avant même la réalisation de projets de développement, de considérer, d'analyser et d'interpréter l'ensemble des facteurs qui exercent une influence sur les écosystèmes, les ressources et la qualité de vie des individus et des collectivités. De plus, en accordant une large place aux mécanismes d'information et de consultation du public, l'évaluation environnementale au Québec s'appuie sur les valeurs des individus, des groupes et des collectivités. C'est ainsi que les projets sont mieux conçus et que leurs impacts, tant sur le milieu humain que biophysique, sont limités au minimum ».

Cette justification de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux des projets au Québec est le meilleur plaidoyer pour l'adoption d'un cadre institutionnel formel d'évaluation environnementale appliqué aux politiques, plans et programmes du gouvernement.

L'avant-projet de loi sur le développement durable et le projet de Plan de développement durable du Québec annoncés en novembre dernier prévoient des mesures qui « concourent à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration, ainsi qu'à assurer, notamment par l'adoption d'une stratégie de développement durable, la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine » (Gouv. du Québec, 2004-A).

Pour atteindre cet objectif de cohérence tout en assurant l'efficacité des actions gouvernementales et en respectant les attentes de la population relativement à la transparence, il convient de définir un ensemble de règles auxquelles les ministères et organismes seront assujettis lorsqu'ils présenteront de nouvelles politiques, plans et programmes ou encore des modifications à ceux-ci. Ces règles devraient être regroupées dans une Directive québécoise

²³ <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm>

d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes. La stratégie découlant de l'avant-projet de loi devrait y référer directement.

Nous croyons que l'historique des démarches réalisées au Québec, de même que le contexte législatif et politique récent amorcé avec l'annonce du Plan de développement durable favorisent l'instauration d'un cadre formel d'évaluation environnementale stratégique.

Nous avons poursuivi l'objectif de proposer un tel cadre d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes applicable au Québec. Ce cadre comporte six étapes soient le tri préliminaire, le cadrage, l'évaluation, la participation et la validation, l'analyse et la décision et enfin, le suivi et le contrôle.

La formulation de recommandations spécifiques à chacune des étapes a reposé sur une analyse de deux directives existantes, sur la recherche d'harmonisation avec les pratiques existantes au Québec ainsi que sur les résultats des travaux de différents auteurs spécialisés.

L'évaluation environnementale stratégique relève plus d'un état d'esprit que d'une logistique lourde. Elle doit proposer de réelles alternatives et constituer une véritable interrogation sur l'opportunité de la réalité de certaines initiatives gouvernementales (Lerond et al., 2003). À cet effet, les recommandations proposées prévoient des mécanismes à la fois souples et clairs.

Qu'il soit question d'énergie, de gestion de la forêt, d'investissements dans les transports ou encore du développement du secteur agricole, tous les intervenants concernés, qu'ils soient environnementalistes, promoteurs, acteurs municipaux ou gouvernementaux ont intérêt à ce que les enjeux et les impacts économiques, sociaux et environnementaux soient débattus le plus en amont possible pour ainsi, canaliser les énergies, les efforts et les investissements vers les solutions acceptables sous l'angle du développement durable.

Les réflexions et analyses préalables à l'adoption de politiques, plans et programmes ou au moment de leur révision laissent envisager des délais supplémentaires *a priori* dans les procédures gouvernementales. Or, l'histoire récente nous démontre que de nombreux projets et secteurs d'activités peuvent être pratiquement paralysés lorsque les enjeux ont été mal évalués.

Ainsi, les projets de routes sont confrontés aux politiques de transport en commun et d'aménagement du territoire, certains projets énergétiques ont valsé de la commission de la Régie de l'énergie à une commission parlementaire pendant que la gestion de la forêt a fait l'objet d'une commission scientifique et technique *ad hoc*.

Non seulement le temps consacré à l'application d'une directive d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes serait probablement retrouvé dans les multiples démarches des projet sous-jacents, mais l'établissement d'un lieu propice aux réflexions et aux débats sur les grandes orientations et enjeux permettrait peut-être une meilleure cohésion sociale, les initiatives gouvernementales devenant nécessairement plus pertinentes et mieux ciblées en regard des attentes et préoccupations de la société.

Enfin parce qu'en matière de développement durable, comme en matière de santé, il vaut mieux prévenir que guérir, la directive proposée positionne les considérations environnementales au cœur même du processus d'élaboration et de révision des initiatives gouvernementales au même titre que les aspects sociaux et économiques, réduisant pour l'Administration les risques d'erreurs et les décisions controversées.

APPENDICE A

LA DIRECTIVE DU CABINET SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS DE POLITIQUES, DE PLANS ET DE PROGRAMMES

(Dernière mise à jour : 1^{er} janvier 2004)

LA DIRECTIVE DU CABINET SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS DE POLITIQUES, DE PLANS ET DE PROGRAMMES

1.0 La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

2.0 Lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

- 2.1 Introduction - Objet
 - 2.1.1 Développement durable et évaluation environnementale stratégique
- 2.2 Lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet
 - 2.2.1 Principes directeurs
 - 2.2.2 Applicabilité
 - 2.2.3 Cas spéciaux
- 2.3 Processus d'évaluation environnementale stratégique
 - 2.3.1 Exploration préliminaire
 - 2.3.2 L'analyse des effets environnementaux
 - 2.3.3 Le degré approprié d'effort
- 2.4 Préoccupations du public
- 2.5 Documentation et rapport
- 2.6 Rôles et responsabilités
 - 2.6.1 Le Cabinet
 - 2.6.2 Les ministres
 - 2.6.3 Le ministre de l'Environnement
 - 2.6.4 Les représentants des ministères et des organismes
 - 2.6.5 Environnement Canada
 - 2.6.6 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale
 - 2.6.7 Le Commissaire à l'environnement et au développement durable

3.0 Définitions

1.0 La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et programmes des ministères et des organismes examineront, au besoin, les effets environnementaux potentiels, conformément au ferme engagement du gouvernement à l'égard du développement durable.

Plus précisément, les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en oeuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Par ailleurs, si les circonstances le justifient, les ministères et les organismes devraient favoriser la

tenue d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes. Ainsi, une initiative pourrait faire l'objet d'une évaluation pour aider à la mise en oeuvre des objectifs de développement durable des ministères et des organismes ou s'il existait de fortes préoccupations du public à l'égard des répercussions environnementales possibles.

Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs et l'importance probable de tout effet environnemental négatif, compte tenu des mesures d'atténuation. L'évaluation environnementale stratégique devrait participer à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes au même titre que l'analyse économique et sociale; les efforts dans la tenue de l'analyse des effets environnementaux potentiels devraient correspondre à la mesure des effets environnementaux prévus. Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les organismes doivent, autant que possible, avoir recours aux mécanismes établis pour susciter, au besoin, une participation du public. Les ministères et les agences prépareront une déclaration publique sur les effets environnementaux suite à une évaluation détaillée des effets environnementaux menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Ceci donnera la garantie aux intervenants et au public que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décision.

2.0 Lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

2.1 Introduction - Objet

Le présent document s'adresse aux ministères et aux organismes fédéraux et traite de la mise en oeuvre de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale de politiques, de plans et de programmes.

Le présent document s'adresse plus précisément aux :

1. agents des politiques et des programmes au sein des ministères et des organismes responsables de l'élaboration et de l'analyse des politiques, des plans et des programmes et de la mise en oeuvre des stratégies de développement durable;
2. praticiens de l'évaluation environnementale au sein des ministères et des organismes qui peuvent devoir contribuer à l'examen des incidences environnementales des politiques publiques;
3. cadres supérieurs responsables des politiques et des activités opérationnelles au sein des ministères et des organismes.

Le document :

1. présente le contexte de la prise de décision liée à l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes et, plus particulièrement, ses rapports avec les objectifs ministériels à l'égard du développement durable;
2. énonce les obligations des ministères et des organismes relativement à la tenue d'une évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes; et
3. fournit des conseils sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet, notamment les principes directeurs et les questions liés à l'applicabilité, à la méthodologie, aux préoccupations du

public, à la documentation et à la présentation des rapports, et aux rôles et aux responsabilités.

Les ministères et les organismes sont encouragés à développer un système de guidage de cette orientation à l'appui de leurs besoins au cours de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes.

2.1.1 Développement durable et évaluation environnementale stratégique

Le gouvernement du Canada s'est engagé envers l'objectif du développement durable : un développement durable qui permet de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

Pour prendre des décisions éclairées visant à appuyer le développement durable, les décideurs à tous les niveaux doivent être en mesure d'intégrer les considérations économiques, sociales et environnementales. L'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, appelée également l'évaluation environnementale stratégique, vise à intégrer les facteurs environnementaux à l'élaboration des politiques publiques. L'évaluation environnementale stratégique favorise le traitement précoce des considérations environnementales à l'étape appropriée de la planification, tout comme les facteurs sociaux et économiques.

En 1990, le Cabinet a exigé que les ministères examinent les préoccupations environnementales à l'étape stratégique de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes. La mise à jour de la directive en 1999 vise à renforcer le rôle de l'évaluation environnementale stratégique à l'étape stratégique de la prise de décision en précisant les obligations des ministères et des organismes et en reliant l'évaluation environnementale à la mise en oeuvre des stratégies de développement durable.

Au niveau du projet, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* fournit un cadre législatif pour la tenue des évaluations environnementales des projets entraînant une décision du gouvernement.

En se penchant sur les considérations environnementales potentielles des projets de politiques, de plans et de programmes, les ministères et les organismes seront plus en mesure :

1. d'optimiser les effets environnementaux positifs et minimiser ou atténuer les effets environnementaux négatifs d'un projet;
2. de prendre en compte les effets environnementaux cumulatifs potentiels des projets;
3. de mettre en oeuvre les stratégies de développement durable;
4. de gagner du temps et d'économiser de l'argent en attirant l'attention sur les responsabilités potentielles en matière d'assainissement environnemental et d'autres préoccupations imprévues;
5. de simplifier l'évaluation environnementale du projet par l'élimination du besoin de régler certains enjeux au stade du projet;
6. de favoriser l'imputabilité et la crédibilité auprès du grand public et des parties intéressées;
7. de participer aux engagements et aux obligations plus larges des politiques du gouvernement.

2.2 Lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet

La présente section fournit aux ministères et aux organismes des lignes directrices de mise en oeuvre

de la directive du Cabinet en ce qui a trait aux principes directeurs, à l'applicabilité, à la méthodologie, aux préoccupations du public, aux documents et à la production de rapports et enfin aux rôles et aux responsabilités.

2.2.1 Principes directeurs

Dans la mise en oeuvre de la *directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, les ministères et les organismes doivent se fonder sur les principes suivants :

Intégration précoce - L'analyse des considérations environnementales devrait entièrement s'intégrer à l'élaboration des politiques, des plans ou des programmes. Pour appuyer une prise de décisions éclairées, conformes aux principes du développement durable, il convient de tenir compte des effets environnementaux, dès l'étape initiale de la conception d'un projet et avant la prise de décisions irrévocables. L'évaluation environnementale stratégique peut ainsi appuyer l'analyse des options et déterminer les questions et enjeux qui pourraient exiger une étude plus approfondie.

Examiner les solutions de rechange - Un des aspects les plus cruciaux de toute évaluation environnementale stratégique est la possibilité d'évaluer et de comparer les effets environnementaux des solutions de rechange au cours de l'élaboration de nouvelles politiques, de plans ou de programmes. Cette comparaison aidera à déterminer la manière d'amender ou modifier les politiques, les plans ou les programmes de façon à réduire les risques environnementaux.

Souplesse - Les lignes directrices présentées ici constituent des conseils et non des prescriptions. Les ministères et les organismes peuvent déterminer la façon dont ils effectueront leur évaluation environnementale stratégique et sont invités à adapter et à perfectionner des méthodologies analytiques et des outils appropriés à leur situation respective.

Auto-évaluation - Les ministères et les organismes doivent appliquer l'évaluation environnementale stratégique à leurs projets de politiques, plans et programmes, au besoin, et déterminer la façon d'effectuer cette évaluation, effectuer l'évaluation et faire un rapport sur les conclusions de l'évaluation.

Niveau approprié de l'analyse - La portée de l'analyse des effets environnementaux potentiels doit être proportionnelle au niveau des effets prévus.

Responsabilité - L'évaluation environnementale stratégique devrait faire partie d'un processus ouvert et responsable de prise de décision au sein du gouvernement fédéral. La participation des personnes et des organisations touchées, les documents et les mécanismes liés au rapport doivent favoriser, au besoin, l'imputabilité.

Recours aux mécanismes établis - Pour effectuer une évaluation environnementale stratégique, les ministères et les organismes doivent avoir recours aux mécanismes en place pour analyser les effets environnementaux, solliciter la participation du public au besoin et évaluer le rendement. De tels mécanismes devraient également être utilisés lors des énoncés des incidences environnementales.

2.2.2 Applicabilité

Aux termes de la directive du Cabinet, les ministres s'attendent à ce qu'un projet fasse l'objet d'une

évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en oeuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Les ministères et les organismes devraient également favoriser la tenue d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets choisis de politiques, de plans et de programmes, si les circonstances le justifient. La tenue de telles évaluations aidera les ministères et les organismes à mettre en oeuvre l'objectif de développement durable.

2.2.3 Cas spéciaux

Dans les cas spéciaux suivants, il arrive que certains projets de politiques, de plans ou de programmes ne fassent pas l'objet d'une évaluation environnementale stratégique :

1. les projets constituent une réaction à une situation d'urgence évidente et le temps ne permet pas d'entreprendre une évaluation environnementale stratégique (les ministres doivent déterminer l'existence d'une urgence);
2. la question est d'une telle urgence, par exemple, sur le plan économique ou dans un secteur industriel particulier, que le processus habituel d'examen du Cabinet se trouve réduit et que même une version abrégée de l'évaluation environnementale stratégique ne peut être soumise; et
3. les effets environnementaux ont déjà fait l'objet d'une évaluation, par exemple, une initiative qui constituerait un sous-ensemble de politiques, de plans ou de programmes qui a déjà fait l'objet d'une évaluation et les présentations au Conseil du Trésor sur des questions qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un projet présenté antérieurement au Cabinet ou un projet évalué en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2.3 Processus d'évaluation environnementale stratégique

Il n'existe pas de méthodologie « parfaite » pour effectuer une évaluation environnementale stratégique d'un projet de politiques, de plans ou de programmes. Les ministères et les organismes fédéraux sont invités à appliquer des cadres ou des techniques appropriés et à élaborer des approches convenant à leurs propres besoins et situation.

Les lignes directrices générales présentées dans le présent document reposent sur des pratiques actuelles, éprouvées et efficaces, utilisées au sein des ministères et des organismes fédéraux.

Ces lignes directrices sont :

1. *souples*, car elles peuvent s'appliquer à une vaste gamme de situations politiques;
2. *pratiques*, car elles n'exigent pas nécessairement de renseignements spécialisés ni d'habiletés, ni d'engagement de ressources importantes ou de temps; et
3. *systématiques*, car elles reposent sur une analyse logique et transparente.

Tenir une exploration préliminaire - Outils utiles et critères

Pour étudier un projet, l'analyste peut utiliser une variété d'outils, notamment des matrices et tableaux synoptiques, des listes de vérification et des experts du ministère et d'autres ministères qui sont

disponibles. Les critères suivants peuvent également aider à effectuer une exploration préliminaire :

1. Le projet entraîne des résultats positifs ou négatifs qui affectent les ressources naturelles.
2. Le projet entraîne un résultat connu direct ou probablement indirect qui risque de causer des effets environnementaux positifs ou négatifs importants.
3. Les résultats du projet peuvent affecter l'atteinte d'un objectif environnemental de qualité (par exemple, la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la protection d'une espèce menacée d'extinction).
4. Le projet peut affecter le nombre, l'emplacement, le type et les caractéristiques des initiatives approuvées qui pourraient faire l'objet d'une évaluation environnementale à l'étape du projet en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou d'un processus équivalent.
5. Le projet comprend un nouveau processus, une technologie ou des mesures de prestation ayant d'importantes conséquences environnementales.
6. L'envergure et le moment du projet peuvent mener à des interactions environnementales importantes.

L'évaluation environnementale stratégique aborde généralement les cinq questions suivantes :

1. Quels sont les résultats directs ou indirects potentiels du projet?
2. De quelle manière ces résultats interagissent-ils avec l'environnement?
3. Quelles sont la nature et la portée de ces interactions environnementales?
4. Les effets environnementaux négatifs peuvent-ils être atténués? Les effets environnementaux positifs peuvent-ils être améliorés?
5. Quel est l'effet environnemental potentiel global du projet qui subsiste après avoir intégré les mesures possibles d'atténuation?

Les agents des politiques et des programmes qui se préparent à effectuer une évaluation environnementale stratégique d'un projet de politiques, de plans ou de programmes se doivent d'adopter une façon de penser plus large à l'égard du projet, des activités que le projet peut déclencher (voulues ou non) et de l'interaction de ces activités sur l'environnement. En outre, les agents de politiques et de programmes doivent surtout garder à l'esprit que l'évaluation environnementale stratégique ne constitue pas un processus complémentaire mais plutôt une étape reliée à l'analyse économique et sociale continue du projet. Pour des raisons d'efficacité, l'évaluation environnementale stratégique ne peut être isolée ou effectuée après coup.

2.3.1 Exploration préliminaire

L'analyste doit déterminer, dès le début de l'élaboration d'un projet, si la mise en oeuvre des politiques, des plans ou des programmes proposés peut soulever des considérations environnementales importantes. Il doit porter son analyse sur la détermination des considérations stratégiques à une étape relativement générale ou conceptuelle plutôt que sur une évaluation quantitative et détaillée des effets environnementaux, comme lors de l'évaluation du projet.

Pour tenir une exploration, l'analyste doit :

1. déterminer les résultats directs ou indirects liés à la mise en oeuvre du projet; et
2. examiner si ces résultats peuvent affecter un élément de l'environnement (se reporter à la définition du mot « environnement » dans la section 3.0).

Si l'exploration préliminaire détermine les considérations environnementales importantes potentielles,

ou s'il existe un degré élevé d'incertitude ou de risque lié aux résultats, il faut alors effectuer une analyse détaillée des effets environnementaux grâce à une évaluation environnementale stratégique (se reporter à la définition de l'expression « effets environnementaux » dans la section 3.0).

Si l'exploration ne détermine pas les considérations environnementales importantes potentielles, il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse détaillée des effets environnementaux.

2.3.2 L'analyse des effets environnementaux

L'analyse des facteurs environnementaux doit reposer sur une approche itérative tout au long du processus d'élaboration des politiques et s'intégrer entièrement à l'analyse de chaque option élaborée, de façon à comparer les répercussions des solutions de rechange au projet. La recommandation finale doit s'appuyer sur les conclusions de l'évaluation environnementale stratégique.

L'évaluation environnementale stratégique doit aborder les considérations suivantes.

La portée et la nature des effets potentiels. L'analyse doit reposer sur l'exploration préliminaire pour décrire, à l'aide de détails adéquats, la portée et la nature des effets environnementaux que peut entraîner la mise en oeuvre du projet. Les effets environnementaux, notamment les effets cumulatifs, peuvent provenir de l'utilisation, de changements dans les ressources, les attributs ou les conditions atmosphériques, terrestres ou aquatiques. L'analyse déterminera les effets environnementaux positifs et négatifs.

La nécessité des mesures d'atténuation ou des occasions d'amélioration. Les analystes doivent examiner la nécessité des mesures d'atténuation qui peuvent réduire ou éliminer les effets environnementaux négatifs du projet. En outre, dans la mesure du possible, les analystes devraient tenir compte des occasions permettant d'accroître les avantages environnementaux potentiels. Les mesures d'atténuation ou d'amélioration peuvent comprendre notamment des modifications au projet proposé, des conditions imposées à l'égard du projet ou des activités causées par le projet ou des mesures compensatoires.

La portée et la nature des effets résiduels. L'analyse doit décrire, à l'aide de détails adéquats, les effets environnementaux potentiels qui peuvent subsister après la prise en compte de mesures d'atténuation et d'amélioration.

Le suivi. L'évaluation environnementale stratégique doit également examiner la nécessité d'adopter des mesures de suivi pour surveiller les effets environnementaux des politiques, des plans ou des programmes ou pour assurer que la mise en oeuvre du projet appuie les objectifs de développement durable des ministères et des organismes.

Les préoccupations du public et des parties intéressées. L'analyse doit déterminer à l'intention des décideurs, au besoin, les préoccupations à l'égard des effets environnementaux auprès de ceux qui risquent le plus d'être touchés et auprès des parties intéressées et du public.

2.3.3 Le degré approprié d'effort

Le degré d'effort exercé au cours de l'évaluation environnementale stratégique doit être proportionnel au niveau des effets environnementaux prévus de la mise en oeuvre des politiques, des plans et des programmes proposés. Les critères suivants peuvent aider les analystes à évaluer les effets environnementaux potentiels et à mesurer le degré approprié d'effort à déployer aux fins de l'analyse.

Exemples

- **Emplacement et envergure** - Quelle est la portée prévue de l'effet? L'effet sera-t-il de portée locale, régionale, nationale ou internationale?

- **Fréquence et durée** - L'effet se produira-t-il une fois seulement? L'effet sera-t-il à court terme ou à long terme?
- **Moment** - L'effet risque-t-il de se produire à un moment délicat pour un élément particulier de l'environnement?
- **Risque** - L'effet présente-t-il un haut niveau de risque, notamment l'exposition des citoyens à des contaminants ou à la pollution, ou un risque élevé d'accident?
- **Irréversibilité** - L'effet risque-t-il d'être irréversible?
- **Nature cumulative** - L'effet risque-t-il de se combiner à d'autres effets dans la région de sorte qu'il pourrait menacer un élément particulier de l'environnement?

Les ministères et les organismes sont invités à élaborer leurs propres sources de renseignements et leurs propres outils d'analyse, notamment la documentation pertinente, les évaluations environnementales stratégiques antérieures des projets de politiques, de plans ou de programmes, les conseils des experts provenant d'autres directions du ministère et des experts d'autres ministères fédéraux, les listes de vérification, les matrices et la modélisation, les scénarios de mise en place et l'analyse de simulation.

2.4 Préoccupations du public

L'analyse des effets environnementaux potentiels doit préciser, au besoin, les préoccupations de ceux qui risquent le plus d'être touchés et des parties intéressées (c'est-à-dire, les personnes qui ont un intérêt dans la politique) et du public.

Le fait de comprendre les préoccupations du public peut renforcer, de maintes façons, la qualité et la crédibilité de la décision liée aux politiques, aux plans ou aux programmes.

1. La participation des parties intéressées permet aux décideurs de déterminer, dès le début, les préoccupations du public à l'égard d'un projet et les aborder; sans cette participation, le projet pourrait mener à des retards ou à la nécessité d'effectuer une analyse plus approfondie à une étape ultérieure du processus.
2. Les parties intéressées et le public peuvent constituer une riche source d'information locale et traditionnelle à l'égard des effets environnementaux probables.
3. Les décideurs pourraient avoir besoin d'établir un consensus entre des intérêts divergents ou même opposés; la participation du public peut contribuer au développement de la crédibilité et de la confiance à l'égard du processus décisionnel, élément essentiel au consensus.
4. La participation du public peut favoriser la communication des résultats du processus et de la décision à tous les intervenants.
5. Avec le temps, l'engagement manifesté de comprendre les préoccupations du public et d'y répondre peut servir à rehausser la crédibilité des décisions des ministères ou des organismes et la confiance du public à leur égard.

Les sources d'information sur les préoccupations du public peuvent comprendre :

1. des analyses économiques et sociales en cours sur le projet;
2. des mécanismes permanents de consultation du public établis par le ministère;
3. des ministères et des organismes experts; et
4. des experts et des organismes de l'extérieur.

La participation du public doit être proportionnelle à l'intérêt du public à l'élaboration globale des projets de politiques, de plans ou de programmes et reposer sur toute activité liée à la participation du

public qui pourrait être menée dans le cadre du projet. Si la préparation des documents publics vise l'exercice de la consultation, il serait souhaitable d'intégrer ces documents aux conclusions de l'évaluation environnementale stratégique pour aborder les préoccupations environnementales potentielles.

2.5 Documentation et rapport

La préparation de rapports constitue une activité importante pour assurer un processus ouvert et responsable. Les ministères et les agences devront préparer une déclaration publique des effets environnementaux lorsqu'une évaluation détaillée des effets environnementaux a été menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Les ministères détermineront le contenu et la portée de la déclaration publique en fonction de la situation particulière de chaque cas. La déclaration a pour but de démontrer que les facteurs environnementaux ont été incorporés au processus de prise de décision. De telles déclarations devraient s'intégrer aux mécanismes de rapports actuels dans la mesure du possible. L'évaluation environnementale stratégique n'exige pas de rapports distincts.

Les ministères et les organismes doivent faire un rapport sur l'étendue et les résultats de leurs pratiques d'évaluation environnementale dans l'établissement de rapports sur les objectifs liés au développement durable dans le cadre des stratégies de développement durable ou des rapports sur les plans et les priorités. Les autres documents ministériels faisant état de l'efficacité de l'organisation ou les plans de mise en oeuvre des stratégies de développement durable tireraient parti également de la description de la fréquence d'évaluation des politiques, des plans et des programmes et de tout effet de ces évaluations, sur l'atteinte des objectifs de l'organisation liés au développement durable.

Pour certains projets, notamment ceux qui génèrent des effets environnementaux négatifs importants ou qui suscitent de sérieuses préoccupations de la part du public, les ministères et les agences peuvent décider de rendre public un document traitant des effets environnementaux de façon détaillée, en plus de la déclaration publique des effets environnementaux. Le présent document vise à démontrer que les facteurs environnementaux s'intègrent au processus de prise de décision.

Il est recommandé de préparer les documents suivants au cours de l'évaluation des effets environnementaux potentiels d'un projet de politiques, de plans ou de programmes.

1. Les présentations au Cabinet, y compris celles au Conseil du Trésor, doivent présenter l'évaluation environnementale stratégique et les résultats de l'analyse, intégrés à l'examen des options présentées. La section d'analyse du mémoire au Cabinet doit faire rapport sur les effets environnementaux importants potentiels de chaque option proposée pour l'examen et sur les mécanismes d'atténuation des effets négatifs potentiels. L'énoncé doit préciser la façon dont les politiques, les plans ou les programmes touchent à la stratégie de développement durable du ministère ou de l'organisme, ou la façon dont ils s'y relient. S'il existe un document public séparé concernant l'évaluation environnementale, il doit être inclus dans le mémoire au Cabinet, et le Cabinet doit en approuver la publication.
2. Le plan de communication du mémoire au Cabinet doit aborder les préoccupations du public, s'il y a lieu, à l'égard des effets environnementaux potentiels du projet. Les ministères et les agences devront préparer une déclaration publique des effets environnementaux si une évaluation détaillée des effets environnementaux a été menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Le plus possible, de telles déclarations devraient faire partie du mécanisme existant pour la préparation des rapports.
3. Si des politiques, des plans ou des programmes ne font pas l'objet d'une approbation du Cabinet, mais d'une évaluation, les résultats de l'évaluation doivent faire l'objet d'un rapport

dans tous les documents liés à une décision pertinente. Les ministères et les agences devront préparer une déclaration publique des effets environnementaux si une évaluation détaillée des effets environnementaux a été menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Le plus possible, de telles déclarations devraient faire partie du mécanisme existant pour la préparation des rapports.

4. Si le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation fait l'objet d'une préparation à l'égard d'une initiative, les ministères et les organismes doivent refléter les conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les agences devront préparer une déclaration publique des effets environnementaux si une évaluation détaillée des effets environnementaux a été menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Le plus possible, de telles déclarations devraient faire partie du mécanisme existant pour la préparation des rapports.
5. Les ministères et les organismes peuvent également faire rapport sur l'évaluation environnementale stratégique intégré aux stratégies de développement durable, aux rapports sur les plans et les priorités, aux rapports de rendement ou à d'autres documents traitant de pratiques organisationnelles et d'efficacité.
6. L'évaluation environnementale stratégique doit être expédiée aux agents de l'évaluation et de l'examen du ministère de façon à ce que les futures évaluations des initiatives de politiques, de plans ou de programmes intègrent les conclusions de l'analyse dans le cadre de l'évaluation.

Toute divulgation de renseignements est assujettie aux lois, aux règlements et aux politiques existants qui régissent la communication de ces renseignements.

2.6 Rôles et responsabilités

Le gouvernement s'est engagé à l'égard du développement durable et à intégrer les principes du développement durable à ses politiques, ses plans et ses programmes et à son processus décisionnel. L'évaluation des effets environnementaux des projets de politiques, de plans et de programmes constitue une étape majeure de la mise en oeuvre de cet engagement.

Les lignes directrices suivantes résument les rôles et les responsabilités des principaux intervenants dans le processus d'évaluation environnementale stratégique.

2.6.1 Le Cabinet

Les politiques, les plans ou les programmes sont présentés au Cabinet et les ministres doivent à ce moment s'assurer que les décisions tiennent compte entièrement des effets de l'initiative sur l'environnement.

2.6.2 Les ministres

Dans le cadre de leurs fonctions, les ministres doivent s'assurer que les répercussions de leurs politiques, leurs plans ou leurs programmes sur l'environnement correspondent aux objectifs environnementaux fondamentaux du gouvernement et aux objectifs de développement durable.

2.6.3 Le ministre de l'Environnement

Le ministre joue un rôle de chef de file dans l'établissement du cadre de travail environnemental du Canada et dans la promotion de l'application de l'évaluation environnementale stratégique aux projets de politiques, de plans et de programmes. Le ministre doit également informer les autres ministres des effets environnementaux potentiels des projets avant la prise de décision du Cabinet et les aviser sur les mesures appropriées à prendre en matière d'environnement. Il ne s'agit pas d'un droit de veto ni d'un rôle d'approbation.

2.6.4 Les représentants des ministères et des organismes

Les représentants doivent s'assurer que les considérations environnementales s'intègrent convenablement à l'élaboration des projets de politiques, de plans et de programmes. Ils doivent s'assurer, au besoin, d'une évaluation des effets environnementaux potentiels de chacune des options viables des politiques, des plans ou des programmes, si ce projet est assujéti à une décision. Les représentants doivent consulter, au besoin, les autres ministères et les organismes qui, en fonction de leur mandat et de leur expertise, peuvent les aider à faire rapport sur les effets environnementaux de leurs politiques, de leurs plans et de leurs programmes.

La collectivité internationale et le Commissaire à l'environnement et au développement durable reconnaissent que l'évaluation environnementale stratégique sert à appuyer le développement durable. À ce titre, les représentants des ministères et des organismes doivent faire rapport sur l'évaluation environnementale stratégique de politiques, de plans, de programmes et de projets dans le cadre de leurs stratégies de développement durable.

2.6.5 Environnement Canada

Environnement Canada appuie les responsabilités du ministre de l'Environnement et, à cet égard, doit consulter les autres ministères et les organismes et fournir des analyses spécialisées politiques, scientifiques et techniques en ce qui a trait au développement durable et aux effets environnementaux potentiels des initiatives de politiques, de plans et de programmes.

2.6.6 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale

L'Agence promeut, à l'appui du ministre de l'Environnement, l'application de l'évaluation environnementale stratégique aux projets de politiques, de plans et de programmes du gouvernement fédéral. Elle doit fournir, de concert avec les ministères et les organismes, de l'orientation et de la formation visant à améliorer la mise en oeuvre de l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes.

2.6.7 Le Commissaire à l'environnement et au développement durable

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le Commissaire doit superviser les efforts du gouvernement visant à protéger l'environnement et à favoriser le développement durable. Le bureau du Commissaire tient le gouvernement responsable de l'écologie de ses politiques, ses activités et ses programmes et doit examiner le progrès de la mise en oeuvre des stratégies de développement durable des ministères et des organismes.

3.0 Définitions

Déclaration publique d'effets environnementaux

Un énoncé fait au moment de l'annonce de la politique, du plan ou du programme afin de préciser les effets probables de cette politique, ce plan ou ce programme sur l'environnement. L'énoncé pourra être intégré à une annonce de nature générale faite par le gouvernement, ou il pourra s'agir d'un document unique où seront expliqués les résultats de l'évaluation environnementale stratégique.

Développement durable

Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

Effets environnementaux

Tant les changements que les politiques, les plans ou les programmes risquent de causer à l'environnement, que les changements susceptibles d'être apportés aux politiques, aux plans ou aux programmes du fait de l'environnement, que ce soit au Canada ou à l'étranger; sont comprises parmi les changements à l'environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

Environnement

Ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment :

- a. le sol, l'eau et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère;
- b. toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants;
- c. les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a et b.

Évaluation des politiques

Processus de détermination et d'analyse des effets environnementaux des politiques. Terme générique désignant l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes.

Évaluation environnementale stratégique

Processus systématique et global de l'évaluation des effets environnementaux des politiques, des plans ou des programmes et de ses solutions de rechange. (Tiré de *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, par Riki Thérivel et Maria Rosário Partidário, 1996.)

Mesures d'atténuation

Maîtrise efficace, réduction importante ou élimination des effets environnementaux négatifs des politiques, des plans ou des programmes, éventuellement assortie d'actions de rétablissement notamment par remplacement ou restauration; y est assimilée l'indemnisation des dommages causés.

APPENDICE B

DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIVE A
L'EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR
L'ENVIRONNEMENT

**UNION EUROPÉENNE****LE PARLEMENT EUROPÉEN****LE CONSEIL**

Luxembourg, le 27 juin 2001**1996/0304 (COD)
C5-0118/2001
LEX 271****PE-CONS 3619/3/01
REV 3****ENV 135
CODEC 260****DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIVE A
L'EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR
L'ENVIRONNEMENT**

DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
Du 27 juin 2001

relative à l'évaluation des incidences de
certains plans et programmes sur l'environnement

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission ¹,

vu l'avis du Comité économique et social ²,

vu l'avis du Comité des régions ³,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁴, au vu du projet commun approuvé par le comité de conciliation le 21 mars 2001,

¹ JO C 129 du 25.4.1997, p. 14 et JO C 83 du 25.3.1999, p. 13.

² JO C 287 du 22.9.1997, p. 101.

³ JO C 64 du 27.2.1998, p. 63 et JO C 374 du 23.12.1999, p. 9.

⁴ Avis du Parlement européen du 20 octobre 1998 (JO C 341 du 9.11.1998, p. 18), confirmé le 16 septembre 1999 (JO C 54 du 25.2.2000, p. 76), position commune du Conseil du 30 mars 2000 (JO C 137 du 16.5.2000, p. 11), et décision du Parlement européen du 6 septembre 2000 (JO C 135 du 7.5.2001, p. 155). Décision du Parlement Européen du 31 mai 2001 et décision du Conseil du 5 juin 2001.

- (1) L'article 174 du traité dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue, entre autres, à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et qu'elle est fondée sur le principe de précaution ; l'article 6 du traité dispose que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition des politiques et actions de la Communauté, en particulier afin de promouvoir le développement durable.
- (2) Le (cinquième) programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "vers un développement soutenable" ¹, complété par la décision n° 2179/98/CE ² concernant son réexamen, affirme l'importance de l'évaluation des incidences que les plans et les programmes sont susceptibles d'avoir sur l'environnement.
- (3) La Convention relative à la diversité biologique impose aux parties l'obligation d'intégrer, dans la mesure où cela est possible et approprié, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans les plans et programmes sectoriels et intersectoriels pertinents.
- (4) L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les États membres, parce qu'elle assure que ces incidences de la mise en œuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers.

¹ JO C 138 du 17.5.1993, p. 5.

² JO L 275 du 10.10.1998, p. 1.

- (5) L'adoption de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de l'établissement des plans et des programmes devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision ; la prise en compte d'un plus grand nombre de facteurs dans le processus de décision doit contribuer à des solutions plus durables et plus efficaces.
- (6) Les divers systèmes d'évaluation environnementale opérationnels dans les États membres devraient contenir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement.
- (7) La convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, du 25 février 1991, qui s'applique aussi bien aux États membres qu'aux autres États, encourage les parties à la convention à appliquer les principes que celle-ci contient également aux plans et programmes ; lors de la seconde réunion des parties à la convention, qui s'est tenue à Sofia les 26 et 27 février 2001, il a été décidé de préparer un protocole juridiquement contraignant sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités stratégiques, destiné à compléter les dispositions existantes concernant l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, en vue de son éventuelle adoption à l'occasion de la cinquième conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe », lors d'une réunion extraordinaire des parties à la convention, prévue pour mai 2003, à Kiev (Ukraine). Les systèmes d'évaluation environnementale des plans et des programmes opérationnels dans la Communauté devraient assurer la tenue de consultations transfrontières adéquates lorsque la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme préparé dans un État membre est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement d'un autre État membre. Les informations relatives aux plans et programmes qui ont des incidences notables sur l'environnement d'autres États devraient être transmises, sur une base de réciprocité et d'équivalence, dans un cadre juridique approprié entre les États membres et ces autres États.

- (8) Par conséquent, une action est requise au niveau communautaire pour définir un cadre minimal d'évaluation environnementale, qui fixerait les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités eu égard au principe de subsidiarité ; l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par le traité.
- (9) La présente directive revêt un caractère procédural et ses prescriptions devraient être intégrées soit dans les procédures existant dans les États membres, soit dans des procédures établies spécifiquement ; en vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les États membres devraient tenir compte, le cas échéant, du fait que les évaluations seront effectuées à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et de programmes.
- (10) L'ensemble des plans et des programmes qui sont préparés pour un certain nombre de secteurs et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ¹ et l'ensemble des plans et des programmes pour lesquels une évaluation a été estimée nécessaire conformément à la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ² sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et devraient, en règle générale, être soumis à une évaluation environnementale systématique ; lorsqu'ils définissent l'utilisation de zones limitées au niveau local ou sont des modifications mineures des plans ou des programmes susmentionnés, ils devraient uniquement être évalués lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

¹ JO L 175 du 5.7.1985, p. 40. Directive modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73 du 14.3.1997, p. 5).

² JO L 206 du 22.7.1992, p. 7. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 97/62/CE (JO L 305 du 8.11.1997, p. 42).

- (11) Les autres plans et programmes qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets peuvent ne pas avoir d'incidences notables sur l'environnement dans tous les cas de figure et ils ne devraient être soumis à une évaluation que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir de telles incidences.
- (12) Lorsque les États membres établissent ces faits, ils devraient tenir compte des critères pertinents fixés par la présente directive.
- (13) Certains plans ou programmes ne relèvent pas de la présente directive, compte tenu de leurs caractéristiques particulières.
- (14) Lorsqu'une évaluation est requise par la présente directive, il conviendrait de préparer un rapport sur l'environnement contenant les informations pertinentes définies par la présente directive qui indique, décrit et évalue les incidences environnementales notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme ainsi que d'autres solutions réalistes compte tenu des objectifs et du champ d'application territorial du plan ou du programme ; les États membres devraient communiquer à la Commission toutes les mesures qu'ils prennent concernant la qualité des rapports sur l'environnement.
- (15) Pour contribuer à une plus grande transparence du processus décisionnel ainsi que pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie en vue de l'évaluation, il y a lieu de prévoir que les autorités chargées des questions d'environnement en cause seront consultées, de même que le public, lors de l'évaluation des plans et des programmes et que des délais suffisamment longs seront fixés pour permettre des consultations ainsi que la formulation d'un avis.

- (16) Lorsque la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme préparé dans un État membre est susceptible d'avoir une incidence significative sur l'environnement d'autres États membres, des dispositions devraient être prises pour que les États membres concernés entament des consultations et pour que les autorités concernées et le public soient informés et aient la possibilité de donner leur avis.
- (17) Le rapport sur les incidences environnementales et les avis exprimés par les autorités concernées et le public, ainsi que le résultat de toute consultation transfrontière, devraient être pris en compte lors de l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme ou avant qu'il ne soit soumis au processus législatif.
- (18) Les États membres devraient veiller à ce que, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les autorités concernées et le public soient informés et que les informations pertinentes soient mises à leur disposition.
- (19) Lorsque l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions législatives communautaires, telles que la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ¹, la directive 92/43/CEE ou la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ², les États membres peuvent, afin d'éviter les évaluations faisant double emploi, prévoir des procédures coordonnées ou communes respectant les prescriptions de la législation communautaire pertinente.

¹ JO L 103 du 25.4.1979, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 97/49/CE (JO L 223 du 13.8.1997, p. 9).

² JO L 327 du 22.12.2000, p. 1.

- (20) Un premier rapport concernant l'application et l'efficacité de la présente directive devrait être établi par la Commission cinq ans après son entrée en vigueur, et tous les sept ans par la suite ; en vue d'une meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement et compte tenu de l'expérience acquise, le premier rapport devrait, le cas échéant, être accompagné de propositions de modification de la présente directive, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'étendre son champ d'application à d'autres domaines/secteurs et d'autres types de plans et de programmes,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

Article premier

Objectifs

La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a) "plans et programmes" : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;
- b) "évaluation environnementale" : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 ;
- c) "rapport sur les incidences environnementales" : la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I ;

- d) "le public" : une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Article 3

Champ d'application

1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :
 - a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou
 - b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.
6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.
7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public.

8. Les plans et programmes suivants ne sont pas couverts par la présente directive : 101

- les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile ;
- les plans et programmes financiers ou budgétaires ;

9. La présente directive ne s'applique pas aux plans et programmes cofinancés au titre des périodes de programmation en cours ¹ concernant respectivement les règlements (CE) n^{os} 1260/99 ² et 1257/99 ³ du Conseil.

Article 4

Obligations générales

1. L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.
2. Les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des États membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive.

¹ La période de programmation 2000-2006 concernant le règlement (CE) n^o 1260/99 du Conseil et les périodes de programmation 2000-2006 et 2000-2007 concernant le règlement (CE) n^o 1257/99 du Conseil.

² Règlement (CE) n^o 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

³ Règlement (CE) n^o 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

3. Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3.

Article 5

Rapport sur les incidences environnementales

1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.
2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.
3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.
4. Les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Consultations

1. Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.
2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.
3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.
4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.
5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres.

Consultations transfrontières

1. Lorsqu'un État membre considère que la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme en cours d'élaboration pour son propre territoire est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans un autre État membre, ou lorsqu'un État membre susceptible d'être touché de manière notable en exprime la demande, l'État membre pour le territoire duquel le plan ou programme est en cours d'élaboration transmet à l'autre État membre, avant que ledit plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative, une copie du projet de plan ou de programme ainsi qu'une copie du rapport sur les incidences environnementales.

2. Lorsqu'un État membre reçoit une copie d'un projet de plan ou de programme ainsi qu'un rapport sur les incidences environnementales en vertu du paragraphe 1, il fait savoir à l'autre État membre s'il souhaite entamer des consultations avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative et, si tel est le cas, les États membres concernés entament des consultations au sujet des incidences transfrontières probables de la mise en œuvre dudit plan ou programme et au sujet des mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences.

Lorsque de telles consultations ont lieu, les États membres concernés arrêtent d'un commun accord des modalités pour faire en sorte que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, et le public visé à l'article 6, paragraphe 4, de l'État membre dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable soient informés et puissent transmettre leur avis dans un délai raisonnable.

3. Lorsque des États membres sont tenus de se consulter en vertu du présent article, ils conviennent dès le début des négociations d'un délai raisonnable pour mener les consultations.

Article 8

105

Prise de décision

Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative.

Article 9

Information sur la décision

1. Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres veillent à ce que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, le public et tout État membre consulté en vertu de l'article 7 soient informés et que soient mis à leur disposition :
 - a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté,
 - b) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et
 - c) les mesures arrêtées concernant le suivi conformément à l'article 10.

2. Les modalités relatives à l'information visée au paragraphe 1 sont fixées par les États membres. 106

Article 10

Suivi

1. Les États membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées.
2. Afin de se conformer au paragraphe 1, ils peuvent faire usage, le cas échéant, des modalités de suivi existantes, afin d'éviter le double emploi.

Article 11

Lien avec d'autres dispositions législatives communautaires

1. Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE du Conseil ni d'aucune autre disposition législative communautaire.
2. Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations.
3. Pour les plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne, l'évaluation environnementale découlant de la présente directive est effectuée conformément aux dispositions spécifiques de la législation communautaire pertinente.

Information, rapport et réexamen

1. Les États membres et la Commission échangent des informations sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la présente directive.
2. Les États membres s'assurent que les rapports sur les incidences environnementales sont d'une qualité suffisante pour satisfaire aux exigences de la présente directive et communiquent à la Commission toutes mesures qu'ils prennent au sujet de la qualité de ces rapports.
3. Avant le ^{*}, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un premier rapport sur l'application de la présente directive et sur l'efficacité de son dispositif.

En vue d'une meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement, conformément à l'article 6 du traité, et compte tenu de l'expérience acquise dans les États membres en ce qui concerne l'application de la présente directive, ledit rapport sera accompagné, le cas échéant, de propositions visant à modifier la présente directive. En particulier, la Commission envisagera la possibilité d'étendre la portée de la présente directive de manière à y inclure d'autres domaines/secteurs et d'autres types de plans et de programmes.

Un nouveau rapport est transmis tous les sept ans.

4. La Commission fait rapport sur le lien existant entre la présente directive et les règlements (CE) n° 1260/99 et n° 1257/99 suffisamment longtemps avant l'expiration des périodes de programmation prévues par lesdits règlements, afin d'assurer une démarche cohérente en ce qui concerne la présente directive et les règlements communautaires ultérieurs.

^{*} Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente directive.
PE-CONS 3619/3/01 REV 3

Mise en œuvre de la directive

1. Les États membres prennent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le ^{*}. Ils en informent immédiatement la Commission.
2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
3. L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, s'applique aux plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est postérieur à la date visée au paragraphe 1. Les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur à cette date et qui sont adoptés ou présentés plus de vingt-quatre mois après cette date sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision.
4. Avant le ^{**}, les États membres communiquent à la Commission, outre les dispositions visées au paragraphe 1, des informations séparées sur les types de plans et de programmes qui, conformément à l'article 3, devraient être soumis à une évaluation environnementale conformément à la présente directive. La Commission communique ces informations aux États membres. Elles seront régulièrement mises à jour.

^{*} Trois ans après l'entrée en vigueur de la présente directive.

^{**} Trois ans après l'entrée en vigueur de la présente directive.

Article 14

109

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 15

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Luxembourg, le

Par le Parlement européen

La présidente

Par le Conseil

Le président

Informations visées à l'article 5, paragraphe 1

Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article sont les suivantes :

- a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents ;
- b) les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre ;
- c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;
- d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;
- e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration ;

- f) les effets notables probables sur l'environnement ¹, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;
- g) les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ;
- h) une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises ;
- i) une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10 ;
- j) un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus.

¹ Il faudrait inclure ici les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs.

Critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences
visées à l'article 3, paragraphe 5

1. Les caractéristiques des plans et programmes, notamment :
 - la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources ;
 - la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé ;
 - l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable ;
 - les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme ;
 - l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).

2. Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment : 113

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences ;
- le caractère cumulatif des incidences ;
- la nature transfrontière des incidences ;
- les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple) ;
- la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée) ;
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :
 - = de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers ;
 - = d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites ;
 - = de l'exploitation intensive des sols ;
- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

APPENDICE C

**SYNTHESE DES FORCES ET FAIBLESSES DE ONZE METHODES
COURAMMENT UTILISEES
EN EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATEGIQUE**

(PACAUT, 2000, PAGES 55 A 58)

Tableau 2.3

Synthèse des forces et faiblesses de onze méthodes couramment utilisées en évaluation environnementale stratégique

MÉTHODE (Définition)	PRINCIPALES FORCES	PRINCIPALES FAIBLESSES
1. LISTES DE VÉRIFICATION Liste spécifique de paramètres environnementaux traduisant soit les impacts potentiels d'un PPP, soit une liste d'actions d'un PPP reconnues comme source d'impacts potentiels.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Simple à utiliser ➤ Versatile (peut s'appliquer à de nombreuses étapes du processus d'ÉES) ➤ Nécessite une quantité minimale de ressources humaines et matérielles ➤ Peu coûteuse 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entraîne quelquefois l'omission d'impacts ou d'activités génératrices d'impacts lorsque ceux-ci ne sont pas inscrits dans la liste ➤ Ne permet pas une évaluation des impacts (permet seulement l'identification), donc aucune quantification des impacts (importance, durée, étendue) ➤ Ne permet pas d'effectuer des liens de cause à effet entre les actions évaluées et les impacts engendrées par celles-ci
2. MATRICES Grille identifiant les interactions entre les actions d'un PPP et les éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés par les actions du PPP.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peu coûteuse ➤ Simple à utiliser ➤ Est utilisée couramment en évaluation environnementale de projets 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peut entraîner un double comptage des impacts ➤ Difficile de comparer entre elles les matrices d'évaluation de scénarios afin de déterminer lequel est le plus approprié
3. REVUE DE LITTÉRATURE ET COMPARAISON DE CAS Recensement d'ouvrages spécialisés et de rapports d'ÉES relatifs au PPP proposé et à ses impacts environnementaux potentiels.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peut entraîner une baisse des coûts (ressources humaines et achat de documents) et des délais par rapport à la collecte de données primaires plus coûteuse ➤ De plus en plus utile au fur et à mesure qu'on accumule des connaissances sur les impacts environnementaux des PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peut nécessiter des coûts importants pour l'achat de documents et pour l'embauche de chercheurs qualifiés ➤ Résultats peuvent s'avérer non pertinents par rapport au contexte du PPP proposé

MÉTHODE (Définition)	PRINCIPALES FORCES	PRINCIPALES FAIBLESSES
4. AVIS D'EXPERTS Sollicitation d'opinions de spécialistes dans des domaines pertinents, où ceux-ci indiquent et évaluent les impacts environnementaux d'un PPP proposé.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Est largement utilisée en évaluation environnementale ➤ Souplesse d'utilisation ➤ Versatile (Application à de nombreuses étapes du processus d'ÉES) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coûts peuvent être élevés selon les experts consultés ➤ Résultats peuvent manquer de crédibilité ➤ Difficulté à trouver des experts compétents dans certains domaines précis ➤ Haut degré de subjectivité ➤ Possibilité de biais dans l'évaluation (découlant des valeurs associés à l'évaluation des impacts différentes selon les experts)
5. PARTICIPATION PUBLIQUE Engagement du public (citoyens et groupe d'intérêts) dans le processus de réalisation d'une ÉES. Peut revêtir différentes formes selon le degré d'implication du public dans la prise de décision finale d'un PPP : simple information, consultation, concertation, négociation, médiation, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Améliore la crédibilité de l'ÉES ➤ Permet souvent d'éviter les conflits éventuels avec le public ➤ Permet d'exprimer les points de vue des citoyens qui autrement ne le pourraient pas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peut entraîner des délais supplémentaires au processus d'ÉES ➤ Nécessite des coûts importants en ressources humaines ➤ Fréquents taux de participation faibles en raison du niveau d'abstraction élevé des PPP
6. ÉLABORATION DE SCÉNARIOS Méthode de définition des différentes actions ou solutions par lesquelles un PPP peut être mis en œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Usage généralisé dans l'analyse de politiques, l'évaluation de programme et maintenant en ÉES ➤ Ajoute de la crédibilité au processus d'ÉES 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ne peut s'appliquer qu'à une seule étape (cadrage) du processus d'ÉES ➤ Peut conduire à des évaluations trop lourdes si la définition des scénarios est trop détaillée

MÉTHODE (Définition)	PRINCIPALES FORCES	PRINCIPALES FAIBLESSES
7. INDICATEURS Paramètre de mesure et de représentation d'un type d'impact ou d'une composante de l'état de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Couramment utilisés en évaluation environnementale ➤ Utile pour le suivi de l'état de l'environnement après l'implantation du PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Difficulté de concevoir des indicateurs synthétiques et significatifs ➤ Nécessite une quantité importante de données pour obtenir des résultats
8. MODÉLISATION Représentation simplifiée, souvent mathématique, des éléments ou processus d'un système donné. Permet de simuler de façon quantitative les changements de l'environnement avec ou sans le PPP proposé.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Excellent pour l'évaluation temporelle des impacts ➤ Degré élevé de détail apporté à l'évaluation ➤ Utile dans l'élaboration de scénarios 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nécessite des coûts importants ➤ Complexe à concevoir et à utiliser ➤ Nécessite quantité importante de données pour donner des résultats satisfaisants ➤ Absence d'évaluation de l'étendue spatiale des impacts ➤ Nécessite une formation et une expertise poussée ➤ Difficulté d'adaptabilité et de reproductibilité à d'autres cas
9. SYSTÈMES D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG) Outil informatique conçu pour l'analyse et la modélisation de la distribution spatiale des phénomènes. Sert à localiser dans l'espace les impacts environnementaux d'un PPP.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Méthode par excellence pour l'évaluation spatiale des impacts ➤ Permet de stocker, mettre à jour et évaluer une grande quantité de données ➤ Permet d'évaluer rapidement une multitude de scénarios ➤ Utile en aménagement du territoire, dans les études spatiales et dans l'évaluation des impacts cumulatifs 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nécessite des coûts et délais d'utilisation élevés ➤ Entraîne des coûts élevés d'achat de matériel ➤ Nécessite une formation et une expertise élevée ➤ Absence d'évaluation de la durée des impacts ➤ Complexe à utiliser ➤ Ne peut pas s'appliquer aux politiques ou aux autres actions n'ayant pas de composantes spatiales ➤ Manque de données actuellement

MÉTHODE (Définition)	PRINCIPALES FORCES	PRINCIPALES FAIBLESSES
		numérisées
<p>10. ANALYSE COÛTS-AVANTAGES Méthode économique qui permet une estimation en valeur monétaire de chacun des impacts (positifs et négatifs) d'un PPP. Le rapport entre la somme des impacts positifs et négatifs constitue la base de comparaison des options évaluées d'un PPP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Permet une évaluation quantitative et uniforme des impacts ➤ Facilite l'agrégation des impacts et la comparaison des scénarios 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Utilise des techniques de calcul très complexes et peu transparentes ➤ Difficulté d'évaluation de certains types d'impacts sur une base monétaire
<p>11. ANALYSE MULTICRITÈRE Méthode évoluée de l'analyse coûts-avantages. On estime chacun des impacts positifs et négatifs à l'aide de cotes individuelles, plutôt que d'utiliser la valeur monétaire. On pondère ensuite les résultats de l'évaluation des impacts pour procéder enfin au classement des différentes options du PPP proposé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Permet d'évaluer tous les types d'impacts (comparativement à l'analyse coûts-avantages) ➤ Logiciels simples à comprendre pour les participants 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Utilisent des techniques complexes et peu transparentes ➤ Nécessite souvent pour un bon fonctionnement un niveau élevé de ressources matérielles (informatiques) et humaines

APPENDICE D

RECOMMANDATIONS EXTRAITES DU MEMOIRE DU
COMITE DE L'AQEI POUR LE SUIVI ENVIRONNEMENTAL

(AQEI, 1999, SECTION 8)

8. RECOMMANDATIONS

À la lumière du constat dressé et conscient des problèmes que pose la réalisation du suivi environnemental, le Comité propose 12 recommandations regroupées par thèmes.

Étant donné que la gestion des rapports de suivi semble déficiente, il est recommandé:

- 1) qu'une procédure permettant de répertorier tous les rapports de suivi environnemental soit mise en place. Cette procédure devrait permettre d'identifier à tout le moins les projets devant faire l'objet d'un suivi, la nature de ce suivi, le statut du dossier, le chargé de projet pour l'organisme gouvernemental concerné;
- 2) qu'une procédure uniformisée soit mise en place pour traiter, valider et diffuser les rapports de suivi environnemental;
- 3) qu'un système de vérification formelle (audit) soit mis en place par les organismes concernés afin de s'assurer que les procédures ci-dessus sont mises en application.

Étant donné que les rapports de suivi doivent être standardisés pour en améliorer le contenu et en faciliter la consultation, il est recommandé :

- 4) qu'une fiche-type précisant comment doit être structuré le rapport de suivi et la nature des informations requises soit préparée afin d'encadrer les efforts des promoteurs;
- 5) que les rapports de suivi environnemental fassent l'objet d'une validation de la part des experts du gouvernement dans un délai raisonnable (3 mois);
- 6) que les résultats de cette validation soient discutés avec le promoteur et fasse l'objet d'une évaluation écrite à ce dernier.

Étant donné que les informations découlant des suivis doivent être colligées, synthétisées et interprétées pour être utiles, il est recommandé:

- 7) que les intervenants concernés (gouvernements, chercheurs, experts, représentants du public, etc.) soient encouragés à produire des synthèses et bilans sectoriels à partir des données des programmes de suivi;
- 8) que des ateliers ou d'autres formules d'échanges jugées pertinentes puissent permettre aux différents intervenants concernés de partager la connaissance acquise dans des domaines spécifiques ayant fait l'objet de suivi.

Étant donné que les informations contenues dans les suivis environnementaux sont une source d'information fondamentale à l'évolution des évaluations environnementales, il est recommandé d'en favoriser la diffusion en appliquant les recommandations suivantes:

- 9) que les directives types du ministère de l'Environnement du Québec précisent que les informations colligées dans le cadre des suivis environnementaux sont du domaine public;

- 10) que les répertoires des suivis environnementaux, les fiches de résumé des suivis, l'évaluation des suivis et éventuellement une banque de données, soient disponibles sur les sites Internet du ministère de l'Environnement du Québec et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale;
- 11) que les rapports de suivi soient répertoriés dans ENVIRODOQ au ministère de l'Environnement du Québec et qu'ils soient disponibles pour consultation;
- 12) que les administrateurs canadiens en évaluation environnementale représentant le gouvernement fédéral et les dix provinces conviennent d'un mécanisme pour rendre accessibles les informations sur le suivi environnemental à travers le Canada.

RÉFÉRENCES

- Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). 2004. *Évaluation environnementale stratégique: la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes: lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet*. Ottawa. 12 p. http://www.ccaa-acee.gc.ca/016/directive_f.htm
- André, Pierre, Claude E. Delisle et Jean-Pierre Revéret. 2003. *L'évaluation des impacts sur l'environnement – Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. Deuxième édition. Canada. École de polytechnique de Montréal. 519 p
- Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI). 1995. *Mémoire sur la proposition d'orientation concernant la réforme de l'évaluation environnementale*. Montréal. Pagination diverse. <http://www.aqei.qc.ca/posit/memreenv.htm>
- Association québécoise pour l'évaluation des impacts. (AQÉI). 1996. « L'évaluation environnementale et sociale des politiques et programmes: L'avenir de l'évaluation d'impacts (Cahier des résumés). », 15 et 16 novembre 1996 à l'Université du Québec à Montréal: Cinquième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts. Pagination multiple
- Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI). 1999. *Mémoire du comité de l'AQÉI sur le suivi environnemental*. Montréal. Pagination diverse
<http://www.aqei.qc.ca/posit/memoiresuivi.html#anchor423956>
- Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI). 2004. *L'avenir de l'évaluation environnementale au Québec – Un survol des préoccupations des membres de l'AQÉI*. Montréal. 11 pages. <http://www.aqei.qc.ca/posit/AvenirEE%20nov2004.pdf>
- Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI). 2005. *Consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec – mémoire*. Montréal. 11 pages
<http://www.aqei.qc.ca/posit/AQEI%20memoire%20DD.pdf>
- Bureau du vérificateur général du Canada. 2004. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*. Chapitre 4 L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes. Ottawa. 35 pages.
http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c2004menu_f.html
- Cloutier, Marieke. 2001. *Tri préliminaire et cadrage en évaluation environnementale stratégique: État de la situation et proposition pour le Québec*. Québec: Direction des évaluations environnementales, Ministère de l'Environnement du Québec. 43 pages et annexes
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. 2004. *Rapport*. Québec. Bibliothèque nationale du Québec. ISBN 2-550-43626-1. 290 pages

Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED). 1987. *Notre avenir à tous*. aussi appelée Commission Brundtland. Éditions du Fleuve, Publications du Québec.

Crowley, Michel, Plante, Gilles et Marie-Christine Foucault. 2000. «L'élaboration d'un processus d'évaluation environnementale stratégique : Par où commencer?». in Actes du 5^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts (Paris, mai 2000), pages 157-169, Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation des impacts, Montréal, 1055 p.

Dalal-Clayton, Barry et Barry Sadler. Juillet 2004. *Strategic environmental Assessment : An International Review. With a special focus on developing countries and countries in transition*. London, England. International Institute for environment and development. 333 pages

Environmental Protection Agency (EPA). 2003. «History» Consulté le 13 avril 2003. <http://www.epa.gov/history/publications/origins.htm>

European Commission, DGVII Transport. February 1999. *Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans*. Netherlands. DHV Environment and Infrastructure BV. 118 pages et annexes

Fiorino, Daniel J. 2001. "Environmental Policy as Learning: A new view of an old landscape." In *Public Administration Review*, vol. 61, no 3, pp. 322-334.

Gauthier, Mario, Simard, Louis et Jean-Philippe Waaub. 2000 *Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique*, Les cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement, no 2, 116 p. et annexe.

Gauthier, Mario, Lepage, Laurent et Stéphanie Tremblay. 2002. *Stratégies d'intervention pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud : évaluation environnementale stratégique et concertation en amont du processus décisionnel*. Étude déposée à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud. Montréal, Université du Québec à Montréal. 45 pages

Gouvernement du Québec. 1981 *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement RRQ, 1981, c. Q-2, r.9*. Éditeur officiel du Québec

Gouvernement du Québec. 2004-A. *Avant-projet de loi : Loi sur le développement durable*. Éditeur officiel du Québec. <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Av-projets/04-fAVPL.htm>

Gouvernement du Québec. 2004-B. *Plan de développement durable du Québec*. Document de consultation. Québec. ISBN :2-550-435680. 44 pages. <http://www.menv.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/plan-consultation.pdf>

- Gouvernement du Québec. 2004-C. *Plan gouvernemental sur la diversité biologique 2004-2007*. Éditeur officiel du Québec. ISBN 2-550-43571-0 Envirodoq ENV/2004/0331. 10 pages. <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/2004-2007/enbref.pdf>
- Gouvernement du Québec. 2004-D. *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007*. Éditeur officiel du Québec. ISBN 2-550-42864-1 Envirodoq ENV/2004/0222. 112 pages. <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/2004-2007/strategie.pdf>
- Gouvernement du Québec. 2004-E. *Plan d'action québécois sur la diversité biologique 2004-2007*. Éditeur officiel du Québec. ISBN 2-550-42865-X Envirodoq ENV/2004/0223. 44 pages. <http://www.menv.gouv.qc.ca/biodiversite/2004-2007/planaction.pdf>
- Lacoste, Paul. 1988. *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire* Variante du titre: Rapport Lacoste. Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale. Sainte-Foy, Québec Ministère de l'environnement, 42 pages.
- Leduc, Gaétan A. et Michel Raymond. 2000. *L'évaluation des impacts environnementaux – Un outil d'aide à la décision*. Sainte-Foy, Québec. Éditions Multimondes, 403 pages
- Lepage, L., Gauthier, M. et P. Champagne. 2003. «Le projet de restauration Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines. Le cas de la décontamination du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal» In *Sociologies pratiques* no 7, pages 65 à 89.
- Lerond, Michel, Larrue, Corinne, Michel, Patrick, Roudier, Bruno et Christophe Sanson. 2003. *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes ; Objectifs, méthodologies et cas pratiques*. Paris. Éditions TEC & DOC. 311 pages
- Ministère de l'Environnement (MENV). 1995, Mise à jour 2003. *L'évaluation environnementale au Québec – Procédure applicable au Québec méridional*. Direction des évaluations environnementales. 19 p.
- Ministère de l'environnement (MENV). 2002. *Politique nationale de l'eau*. Éditeur officiel du Québec. ISBN-2-550-40074-7. Envirodoc ENV/2002/0310. 94 pages
- Ministère de l'environnement (MENV). 2003-A. Lois et règlements. Consulté le 13 avril 2003. http://www.menv.gouv.qc.ca/publications/lois_reglem.htm
- Ministère de l'environnement (MENV). 2003-B. *Mandat, fonctionnement et composition du Comité interministériel du développement durable*. 20 janvier 2003, 6 p.
- Ministère de l'environnement (MENV). 25 novembre 2004-A. *Miser sur le développement durable : pour une meilleure qualité de vie*. Communiqué de presse. <http://www.menv.gouv.qc.ca/Infuseur/communiqu.asp?no=638>
- Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1995. *La réforme de l'évaluation environnementale : proposition d'orientations* Sainte-Foy. Direction générale du développement durable, 36 p.

Ministère du Conseil exécutif. 2004. *Le fonctionnement du conseil des ministres*. Québec. 41p.

Pacaut, Philippe. Janvier 2000. *Description et analyse des méthodes les plus fréquemment utilisées en évaluation environnementale stratégique*. Rapport de recherche présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sciences de l'environnement. Université du Québec à Montréal. 131 pages

Risse, Nathalie. 1998. *Évaluation environnementale stratégique : état de la situation au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger*. Québec : Direction de l'évaluation environnementale des projets industriels et en milieu hydrique, Ministère de l'Environnement et de la Faune, 38 p. et annexes.

Risse, N., Crowley, M., Vincke, P. et J.-P. Waaub. 2003. « Implementing the European SEA Directive : the Member States' margin of discretion » in *Environmental Impact Assessment Review*, pages 453 à 470.

Sadler, Barry. 1996. *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. Hull : Agence canadienne d'évaluation environnementale et International Association for Impact Assessment, 300 p.

Saint-Amant, Valérie. 2002. *L'arrimage entre l'évaluation environnementale stratégique et celle des projets : État de la situation et application au Québec*. Québec : Direction des évaluations environnementales, Ministère de l'Environnement du Québec. 31 pages

Thérivel, Riki et Maia Rosario Partidario (dir.) 1996. *The practice of Strategic Environmental Assessment*. London : Earthscan, 206 p.

Theys, Jacques. 1998. "Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation." In *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, sous la dir de Barraqué, B. et J. Theys (p. 17-40). Paris, France, Editions Recherches.

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN). 2004. *Planification intégrée des ressources et évaluation environnementale stratégique oubliées : le plan de développement durable du Gouvernement manque des outils essentiels*. Lettre ouverte à monsieur Jean Charest. 28 novembre 2004. Québec. 3 pages
http://www.uqcn.qc.ca/org/doc/Opinion/L2004-11-8_PlanVertDD_Harvey_Mead.pdf

Union européenne. 2001. *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*. Luxembourg. 24 pages

Vérificateur général du Québec. Juin 2004. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I. Chapitre 3 : Développement durable au gouvernement du Québec*, pages 46 à 72. http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/Rapp_2004_1/Rapport.pdf